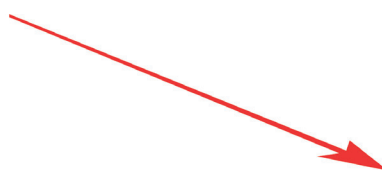
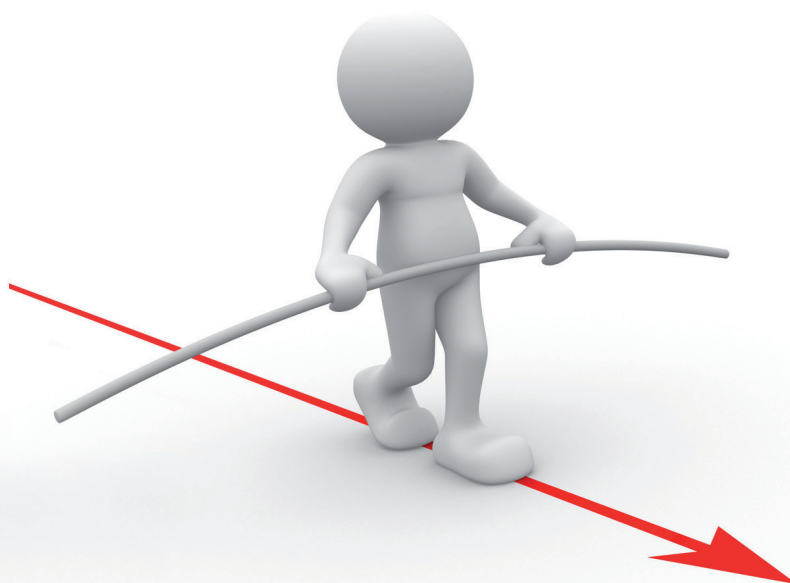


TRAVERSER SUR LE FIL



A N A L Y S E
DES STRATÉGIES
de D I R E C T I O N
pour faire face aux
C H A N G E M E N T S
de C O N T E X T E

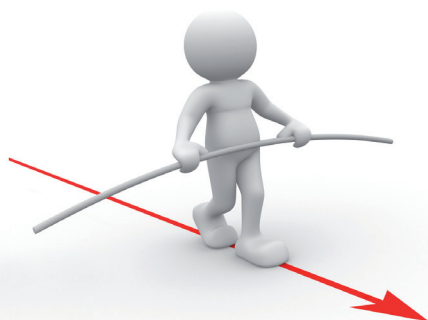
SABINE CORZANI



TRAVERSER
SUR
LE FIL



SABINE CORZANI
RESPONSABLE SERVICE SOCIAL
R É S E A U
F R I B O U R G E O I S
D E S A N T É M E N T A L E



REMERCIEMENTS

Entreprendre, en parallèle d'une vie professionnelle et personnelle chargée, un travail de master postgrade, nécessite de dégager une énergie importante. Portée par mon exaltation et mon désir d'apprentissage, j'ai traversé sur le fil de cette démarche en vivant des périodes intenses, mais également des moments de doute profond. Les mots d'encouragements, les gestes d'affection, l'écoute et les aides concrètes apportées par mon entourage ont été alors essentiels. Ils ont insufflé l'énergie nécessaire pour mener cette aventure de l'autre côté du fil. Ces moments témoignent des liens qui nous unissent précieusement.

J'aimerais remercier sincèrement les personnes qui m'ont soutenue dans cette recherche. Je pense particulièrement à mes proches qui se reconnaîtront... mais aussi, à l'indispensable soutien et précieux coaching de Monsieur Jean-Louis KOPES, directeur du mémoire. Expérimenté, stimulant et disponible, il a su me soutenir constructivement pour m'encourager à donner le meilleur de moi-même. L'expérience et les résultats de ce travail m'accompagneront tout au long de ma carrière professionnelle. Grâce à ce processus, j'ai pu enrichir ma compréhension du métier de direction, dénouer des tensions et libérer mon énergie pour envisager plus sereinement la suite de mes projets.

Last but not least, j'aimerais adresser mes remerciements aux personnes qui ont accepté de participer à cette étude. Leurs témoignages m'ont éclairée bien au-delà des enjeux de la thématique approfondie. Par leurs partages d'expériences, ils m'ont généreusement aidée à me construire dans mon identité professionnelle.

CITATION

*« Il y a la réalité. Puis il y a l'illusion.
On se tient souvent juste entre les deux »*

Wilfrid LEMOINE
le Funambule

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE - LA CONSTRUCTION D'UN COUPLE À TROIS 6

CONTINGENCE DU TRAVAIL SOCIAL 7

LE TRAVAIL SOCIAL AU CŒUR D'ENJEUX CONTRADICTOIRES 7
DES NOCES DE COTON AUX NOCES DE DIAMANT 8

IMPACTS DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE 12

UNE RÉPONSE À LA CRISE DU SECTEUR PUBLIC ? 12
DES PRATIQUES BOUSCULÉES 13

SITUATION PARTICULIÈRE DE FRIBOURG 14

LA CANTONALISATION DU FINANCEMENT PAR LA RPT 15
L'ACCÉLÉRATION DES RÉFORMES DE L'ASSURANCE-INVALIDITÉ 21

DEUXIÈME PARTIE - LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE 23

CONCEPTION DE LA RECHERCHE 24

D'UNE INTUITION À LA MISE EN PROBLÉMATIQUE 24
LES HYPOTHÈSES DE TRAVAIL 25
UNE MÉTHODE SUR MESURE 26

RECUEIL DES DONNÉES 27

LA PRISE DE CONTACT AVEC LES PARTENAIRES 27
LA PRÉSENTATION DES PARTENAIRES 27
LE DÉROULEMENT DES INTERVIEWS 28

ANALYSE DU CONTENU 30

L'ANALYSE HORIZONTALE 30
L'ANALYSE VERTICALE ET PRODUCTION D'UNE THÈSE 31
LE CADRE DE LA RECHERCHE SE DÉPLACE 31

TROISIÈME PARTIE - L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES **33**

COMPLEXITÉ DES NIVEAUX DE CHANGEMENT **34**

LA RPT ET NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION **34**

LES NOUVEAUX PARADIGMES CULTURELS **37**

LA RÉVISION DE L'AI ET PENSÉE COMPTABLE **39**

LA STRATIFICATION DES MÉTIERS DU SOCIAL **40**

IMPACTS DE LA LOGIQUE GESTIONNAIRE SUR LA PRATIQUE DE DIRECTION **42**

LES POLITIQUES SOCIALES SÉLECTIVES **42**

UNE EXIGENCE DE RÉSULTATS ET RISQUE DE STANDARDISATION **43**

LA LOGIQUE DE LA CONCURRENCE **44**

MOBILISER L'INNOVATION **46**

S'INSCRIRE DANS LE MOUVEMENT, MAIS... **46**

PARTICIPER AU CHANGEMENT **47**

EXPLOITER LE CHANGEMENT **50**

CONDUIRE LE CHANGEMENT **52**

STRATÉGIES CO-EXISTANTES **54**

QUATRIÈME PARTIE - UNE FIGURE INATTENDUE **57**

TRAVERSER SUR LE FIL EN TENSION **58**

REPOUSSER LE COMPROMIS **59**

S'AIDER DU BALANCIER **60**

INTERROGER LA SOLITUDE RELATIVE DU DIRECTEUR **62**

INSCRIRE LE CHANGEMENT AU NIVEAU DE L'ORGANISATION **63**

CONCLUSIONS - LÉGITIMER LE TRAVAIL SOCIAL **64**

DÉCLARATION **68**

ANNEXE **69**

BIBLIOGRAPHIE **71**

R É S U M É

Cette étude vise à comprendre les stratégies de direction mobilisées pour faire face aux changements de contexte issus notamment de la nouvelle gestion publique. Pour ce faire, elle s'est intéressée à la situation particulière de directeurs d'institutions fribourgeoises œuvrant dans le domaine du handicap. La recherche conjugue deux approches. Une première démarche pose le contexte général de la thématique étudiée par une analyse scientifique, documentaire et législative sur la nouvelle gestion publique et sur les principales réformes légales en cours dans le domaine institutionnel du handicap. Dans un deuxième temps, l'étude s'est enrichie d'une démarche empirique. Par le biais d'une enquête de terrain, des directeurs en fonction ont été rencontrés et interviewés pour comprendre de quelles manières ces changements affectent leur fonction de direction et appellent à des stratégies d'adaptation.

Les témoignages de ces partenaires sur leurs perceptions et vécus du changement permettent d'affirmer que l'impact de ce contexte en changement est clairement ressenti. Cette situation engendre des modifications dans les pratiques de direction mais aussi dans les modes de régulation institutionnelle. Dès lors, les stratégies mobilisées pour répondre à cette situation se déclinent différemment selon la perception que le directeur se fait du changement et de sa posture dans la fonction de direction.

Dans ce contexte tourmenté, les directeurs et directrices révéleront une stratégie inattendue de gestion du changement, se rapprochant ainsi de la figure d'un funambule en mouvement. Par cette stratégie, le directeur construit et dirige un équilibre dynamique lui permettant de traverser sur le fil en tension. Il fait le lien entre des forces parfois antagonistes et encourage un processus dialectique entre les différents protagonistes. Pour ce faire, il repousse le compromis et laisse apparaître la confrontation. Il permet alors de refonder un intérêt général sur lequel construire ensemble le changement. Acteur stratégique au sein d'un système complexe, le directeur ou la directrice se dévoile dans ses capacités créatrices et son potentiel d'innovation.

LISTE D'ABRÉVIATIONS

AI	assurance-invalidité
APA	american psychological association
CEFOC	centre d'études et de formation continue pour les travailleurs sociaux
CDIP	conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
DICS	département de l'instruction publique, de la culture et du sport (Fribourg)
DSAS	département de la santé et des affaires sociales (Fribourg)
DSIS	direction et stratégie d'institutions éducatives, sociales et socio-sanitaires
HarmoS	accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
HEF-TS	haute école fribourgeoise de travail social
HES-SO	haute école spécialisée de Suisse occidentale
HETS-GE	haute école de travail social de Genève
LAI	loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LAMal	loi fédérale sur l'assurance maladie
LHand	loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées
LIPPI	loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides
LSub	loi fribourgeoise sur les subventions
MAS	master of advanced studies
OFAS	office fédéral des assurances sociales
OFFT	office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
PFCC	loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges
RFSM	réseau fribourgeois de santé mentale
ROF	recueil officiel fribourgeois
RMI	revenu minimum d'insertion
RPT	réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	recueil systématique
SESAM	service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aides (Fribourg)
SPS	service de la prévoyance sociale (Fribourg)

INTRODU^CTION

Le point de départ de cette étude prend naissance dans ma pratique professionnelle¹. Depuis plusieurs années, j'observe la mise en place progressive de processus de gestion toujours plus complexes visant à systématiser l'évaluation de la qualité des soins et assurer l'économicité du système de santé. Ces processus émanent de directives nationales et de réformes légales ; ils sont opérationnalisés essentiellement grâce au développement d'outils technologiques et informatiques.

La dernière révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie - LAMal - traitant du financement des hôpitaux et de la planification hospitalière, entraîne de nombreuses conséquences au niveau du système sanitaire et celui de la santé mentale en particulier. Elle concrétise un rapprochement entre les logiques gestionnaires et les logiques soignantes en imposant des règles de financement² qui réorganisent le secteur sanitaire. En effet, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, la révision de la LAMal exige des systèmes de santé en Suisse une gouvernance clinique assurant une synergie entre le système de soins et les instruments de gestion. « *Dans la perspective de la gouvernance clinique, la qualité des prestations cliniques est une responsabilité conjointe des organisations sanitaires et des professionnels. Son implantation associe et confronte les gestionnaires et les cliniciens à l'ouverture, la collaboration et au changement* » (BONSACK et al., 2009, p. 1825). Les corollaires de cette réforme convergent vers une exigence d'efficience et d'efficacité ayant des incidences directes sur l'organisation et sur la pratique même du travail social dans le domaine de la santé.

Cette lente expérience de changement suscite chez moi de profondes interrogations. En effet, elle crispe au quotidien la marge de manœuvre dont je bénéficie pour produire un cadre professionnel permettant à la fois de répondre aux enjeux d'un travail social professionnel tout en demeurant respectueux des outils de gestion du système sanitaire. Prise dans le dilemme de devoir conjuguer des logiques d'action parfois contradictoires, **j'envisage avec inquiétude l'avenir d'un travail social reposant sur des valeurs professionnelles dans ce contexte de rationalisation**

¹ Je travaille en qualité de Responsable du Service social et de la Plate-forme de soutien pour les proches du Réseau Fribourgeois de Santé Mentale - RFSM.

² Pour plus de précisions, voir l'article synthétique de BONVIN, E., BASTERRECHEA, L. & GUERX, P. (2009). Psychiatrie sous double contrainte. Enjeux de la planification en santé mentale. *Revue Médicale Suisse* - 16 septembre 2009, pp. 1837-1841. Récupéré de <http://revue.medhyg.ch>.

économique. De plus, dans le cadre de la formation en direction d'institutions que j'ai suivie ces trois dernières années, j'ai intensivement approfondi les différents enjeux et outils de management et me suis rapprochée de la logique gestionnaire. Arrivant au terme de cette formation, je constate que l'évolution menée au travers de ce processus bouleverse mon identité professionnelle ; elle balance, à présent, entre un paradigme social et des principes gestionnaires. J'ai donc saisi l'opportunité du travail de master pour **explorer les tensions qui se dégagent de la conjonction d'injonctions gestionnaires émanant du contexte en changement et les valeurs professionnelles du travail social.** Comment, par exemple, dépasser le dilemme entre un travail social qui soutient une égalité de toutes et tous devant les droits et une logique gestionnaire qui, davantage centrée sur les résultats d'une action, encourage à sélectionner les bénéficiaires d'une prestation selon leur potentiel de réussite ? **Pour aller de l'avant dans cette exploration, j'ai choisi de m'intéresser à la lecture que font les directeurs et directrices d'institution de travail social du changement de contexte et, plus précisément, à leurs stratégies de gestion des tensions qui s'en dégagent.**

L'objet de cette étude ne revêt pas uniquement un intérêt personnel. Au niveau du terrain de l'action sociale, différents partages d'expérience avec des professionnels indiquent, qu'à leur niveau respectif, les enjeux des changements de contexte se font ressentir. De plus, les récents ouvrages théoriques et scientifiques traitant des enjeux actuels du travail social mettent en relief un malaise important dans le secteur public en raison de l'introduction de modalités administratives issues de la nouvelle gestion publique. Ils soulèvent le danger que le travail social puisse perdre de sa lisibilité au risque même de mettre *l'intelligence sociale en danger*³. Pour d'autres auteurs, ces mutations sont présentées comme étant à la base *des raisons de la colère au travail*⁴ et d'une souffrance professionnelle en lien avec une précarisation des conditions subjectives dans l'emploi. Néanmoins, les recherches actuelles analysent plus timidement le point de vue des directeurs et directrices d'institutions qui sont pourtant impliqué-e-s en première ligne dans ces changements de contexte. **L'objectif général de cette étude vise donc à interroger et éclairer l'impact des changements issus notamment de la nouvelle gestion publique sur la fonction de direction d'institutions de travail social.** Comment les directeurs et les directrices perçoivent-ils les enjeux du contexte en changement ? Comment comprennent-ils et ressentent-ils les injonctions qui s'en dégagent ? Comment s'y prennent-ils pour diriger leur institution dans ce contexte en changement ?

³ Selon le titre du dernier ouvrage de CHAUVIÈRE (2011).

⁴ Selon le titre du dernier ouvrage de De GAULEJAC (2011).

Cette recherche repose sur l'hypothèse générale que le directeur ou la directrice, en poste dans ce contexte en changement, se trouve pris dans une situation de double tension. **D'une part, la tension réside par la position alambiquée dans laquelle se place le directeur ou la directrice d'institution qui manie à la fois une logique d'action professionnelle et une logique gestionnaire.** D'autre part, ce partenaire crée et régule la dynamique institutionnelle tout en étant contraint d'agir dans un contexte en changement. **En d'autres termes, un deuxième niveau de tension apparaît par le fait que le directeur ou la directrice est aux prises avec deux « phénomènes concurrents »⁵ : il ou elle endosse à la fois une position d'acteur du système institutionnel et d'agent réacteur au sein de forces agissantes émanant du cadre contextuel. L'intérêt de cette recherche réside dans l'opportunité de découvrir comment le directeur ou la directrice conjugue ces positions *a priori* contradictoires entre une logique professionnelle et une logique gestionnaire, entre une fonction d'acteur et une fonction d'agent.**

Cette étude espère dégager des pistes permettant d'apaiser la tension, d'appivoiser le dilemme. Pour ce faire, elle s'est construite autour d'un **processus complexe conjuguant à la fois une recherche documentaire et une exploration du terrain.** Pour ancrer scientifiquement et contextuellement l'étude, une recherche documentaire sur le travail social et la nouvelle gestion publique a été menée. Elle est présentée dans la première partie de ce document. D'une part, elle met en perspective l'analyse des transformations du secteur social en lien avec le développement de l'Etat et fait émerger la complexité des enjeux du travail social pris dans la tourmente de la nouvelle gestion publique. D'autre part, elle approfondit les principales réformes légales ayant eu lieu en Suisse et dans le canton de Fribourg.

Pour la partie empirique de cette recherche, l'étude se concentre sur la situation de quatre directeurs et directrices d'institutions pour personnes en situation de handicap dans le canton de Fribourg. Avant d'entamer la rencontre directe avec ces partenaires, un processus méthodologique a été construit et posé. Il est présenté dans la deuxième partie de ce document. Dans ce contexte, des **hypothèses explicatives** et des **lignes directrices** de la recherche ont été élaborées.

Au niveau de la perception du changement par le directeur ou la directrice, deux hypothèses peuvent être formulées. Une première hypothèse met en évidence que les perceptions et stratégies d'action face aux changements de contexte peuvent être influencées par le **parcours singulier** du

⁵ Le terme de « phénomènes concurrents » est emprunté à MORIN (2007-2011) tel que cité par AMIGUET (2004).

directeur ou de la direction (facteur genre, processus personnel, ancienneté dans la fonction de direction, etc.). Une dernière hypothèse concerne le **domaine de formation** du directeur. En effet, un directeur formé dans une dimension professionnelle du travail social peut nourrir une autre perception du changement lorsque celui-ci s'inscrit dans une logique de rationalité que celle d'un directeur issu d'une discipline administrative ou économique.

Un deuxième domaine d'hypothèses permet d'anticiper les niveaux d'impacts que peut avoir le changement de contexte dans la fonction quotidienne de direction. Il met en évidence que l'impact peut se jouer sur les stratégies de management du directeur, sur sa façon d'organiser l'institution, d'accompagner son personnel, sur les moyens techniques mobilisés, sur la façon de mener les projets institutionnels ou encore de gérer les aspects financiers. D'un point de vue axiologique, l'hypothèse émise est que la situation de contradiction entre des logiques administratives et symboliques peut entraîner une résonance au niveau des valeurs professionnelles et un glissement de celles-ci vers une logique plus rationnelle.

Durant la mise en place du cadre de la recherche, **trois figures hypothétiques ont été pré-identifiées en amont de la phase exploratoire**. Elles représentent trois stratégies d'adaptation du directeur pour faire face au contexte de changement et, par là même, mettent en exergue trois stratégies possibles de gestion des tensions qui s'en dégagent.

La figure du **directeur *résistant*** aux changements de contexte ; il s'agit d'une figure de direction qui vise essentiellement à maintenir la marge de manœuvre institutionnelle tout en refusant l'impact des forces gestionnaires agissantes. C'est donc par le refus de la contrainte de changement que la tension est gérée, ce qui peut entraîner une forme d'épuisement, voire amener à user de stratégies délinquantes pour maintenir l'homéostasie du système et contourner les contraintes du contexte.

La figure du **directeur *soumis*** aux changements de contexte ; il s'agit d'une figure de direction dans laquelle le directeur s'abandonne aux nouveaux paradigmes issus du contexte et absorbe les principes de gestion même si cela signifie de devoir céder à des valeurs et pratiques professionnelles. C'est donc par l'adhésion à la contrainte de changement que la tension est gérée, au risque d'entraîner une déprofessionnalisation du travail social par la mobilisation récurrente de stratégies de rationalisation permettant ainsi au système de poursuivre sa survie tout en acceptant les contraintes du contexte.

La figure du **directeur *composant*** avec le changement issu du contexte ; il s'agit d'une figure de direction dans laquelle le directeur démontre une aptitude pour adapter son organisation aux contraintes de l'environnement et permettre aux logiques professionnelles et gestionnaires de coexister sans pour autant dépasser la tension. C'est donc par un travail d'adaptation et de composition que la contrainte du changement est intégrée dans la régulation institutionnelle.

L'ensemble de ces hypothèses ont permis d'approcher les partenaires de direction en anticipant, au préalable, quelques possibilités d'enjeux attendus de l'exploration du terrain. La troisième partie de ce document dévoile l'analyse des données recueillies durant cette phase. Elle présentera la complexité des niveaux de changements perçus par les partenaires rencontrés ainsi que leurs impacts sur la pratique de direction et sur les modes de régulation institutionnelle. De plus, l'étude empirique a mis en exergue différentes stratégies mobilisées par les directeurs pour faire face à cette situation ; elles seront déclinées et révéleront une quatrième figure de direction, plus complexe et subtile encore que celles prédéfinies. Cette figure inattendue sera développée dans la quatrième partie de cet écrit. Elle rapproche le métier de directeur à l'art d'un funambule en mouvement, rebondissant ainsi sur cinq enjeux essentiels de la fonction de direction. Dans des situations complexes et grâce à des stratégies originales, elle nous invite à cultiver le potentiel d'innovation de direction et à œuvrer pour la légitimité du travail social.

PREMIÈRE PARTIE
LA C ONSTRUCTION D'UN C OUPLE À TROIS

Introduite depuis une dizaine d'années en Suisse, la nouvelle gestion publique fournit des principes de gestion qui transforment l'Etat et, par là même, le secteur social en général⁶. En effet, elle cultive certains préceptes de management privilégiant des normes économiques, ce qui entraîne une réorganisation de l'administration publique.

Dans les années 70, le travail social a fortement été incriminé de poursuivre exclusivement une finalité normative et d'être un outil de contrôle social au service de l'Etat. Aujourd'hui, inscrit dans les dispositifs de la nouvelle gestion publique, le travail social risque d'être à nouveau instrumentalisé à des fins normatives pour des motifs plus financiers que politiques.

Cette première partie définit la complexité du travail social et analyse son évolution par rapport au regard des transformations de l'Etat et par l'introduction de la nouvelle gestion publique. Elle montre les enjeux contradictoires qui s'activent dans le travail social en général et qui, aujourd'hui, se retrouvent davantage complexifiés par des injonctions issues de la nouvelle gestion publique.

Après une présentation générale de la nouvelle gestion publique, de ses espoirs et incidences, ces interrogations seront illustrées et approfondies à travers l'analyse du développement des principales réformes légales en cours dans le domaine des institutions fribourgeoises pour personnes en situation de handicap. Cette enquête mettra en évidence des injonctions concrètes qui engendrent des zones de tensions auxquelles les directeurs et directrices en poste doivent faire face aujourd'hui. Acteur institutionnel, le directeur ou la directrice d'institution s'inscrit dans un contexte contraignant laissant présager *a priori* une diminution de sa marge de manœuvre dans le déploiement de ses actions professionnelles. La question sera donc de découvrir les stratégies mobilisées par les directeurs ou directrices d'institutions pour gérer le dilemme et faire face aux changements contextuels.


⁶ Par secteur social, il faut entendre la définition de RIST (2006, p. 140). L'auteur définit le secteur social par « *un ensemble d'activités qui - au nom de la solidarité et de l'intérêt général - s'efforcent de maintenir ou de réinsérer à l'intérieur du « corps social » les personnes qui risqueraient d'en être exclues en raison d'une fragilité particulière* ».

C O N T I N G E N C E D U T R A V A I L S O C I A L

LE TRAVAIL SOCIAL AU CŒUR D'ENJEUX CONTRADICTOIRES

Le travail social est une discipline professionnelle qui conjugue multiples dimensions pour traiter d'un problème social, ce qui le rend d'autant plus complexe et exigeant à expliciter. Depuis la professionnalisation du travail social au 20^{ème} siècle, plusieurs auteurs ont tenté d'approfondir leur conception du travail social et de le définir. Ce mouvement s'est accéléré suite au numéro de la Revue Esprit de 1972 « Pourquoi le travail social ? » et l'ouvrage de VERDÈS-LEROUX dans lequel elle dénonce les finalités normatives du travail social.

Pour VERDÈS-LEROUX (1978), le travail social se définit par ses finalités qui visent l'exercice d'un contrôle social sur les usagers du travail social pour préserver la cohésion sociale. Pour ce faire, elle analyse le travail social comme un outil au service de la violence symbolique sur les individus pour les faire adhérer à la norme dominante. Par la suite, sociologues et travailleurs sociaux se sont mobilisés pour interroger les missions du travail social et nuancer cette conception normative en apportant d'autres éclairages. Par exemple, MARTY (1979) analyse le travail social sous l'angle de la fonction occupée par le travailleur social au sein de l'organisation. Elle met en exergue une fonction non théorisée d'« acteur de l'ombre » qui place le travailleur social en position privilégiée, ce qui, pour l'auteure, lui permet aussi bien d'agir pour changer l'organisation que pour repérer les exclus et les insérer dans la logique dominante. CHAUVIÈRE (1985) déconstruit le travail social par ses objets et les natures de son travail venant entretenir, voire transformer la société ; il conclut que le travail social favorise le changement social par sa participation à la transformation de la société.

 **Le travail social est traversé d'un paradoxe par la coexistence de ces différentes missions ; il sert à la fois le changement social et opère comme instrument au service du maintien de la cohésion sociale.** Néanmoins, il ne peut être réduit à une fonction d'agent de reproduction. **Constitué de missions multiples et œuvrant au croisement de différentes disciplines, le travail social se place ainsi au cœur d'enjeux contradictoires.** *« Il y a donc dans les pratiques de travail social des enjeux réels, de niveaux différents, relevant de logiques, de regards et d'ancrages qui ont tous une légitimité, un bien-fondé. Ils sont inscrits dans un contexte particulier, dans un temps et un lieu donné. (...) Ces enjeux peuvent être repérés et [que] nous pouvons mettre l'accent sur ce qui*

permet de les dépasser et de les rendre dynamiques » (AMIGUET, 2004, p. 162). La question se pose alors de comment explorer la dynamique des enjeux du travail social dans une discipline professionnelle complexe qui, par son lien avec le politique et l'économique, se trouve pris dans de constantes transformations ?



DES NOCES DE COTON AUX NOCES DE DIAMANT

L'Etat contemporain se transforme et influe en même temps sur le travail social. Pour montrer ce chemin commun, CASTEL (2004) marie l'Etat et le Travail social et effectue l'analyse de ce couple chez qui *« pour le meilleur ou pour le pire, l'avenir est toujours en partie imprévisible »* (CASTEL, 2004, p. 28). Des correspondances étroites existent entre le développement du politique et du social ; ils évoluent en fonction des transformations de l'Etat pour aujourd'hui interroger les possibilités de leur engagement réciproque dans une dynamique commune. Passant d'un Etat « providence » à un Etat « social actif », le couple a traversé différentes étapes de son cycle de vie, différentes noces, entraînant une redéfinition de son contrat de mariage, voire même de certains mythes fondateurs de cette union.

Au côté d'un Etat providence définit comme visant à maintenir l'ordre social tout en organisant la solidarité autour du système de l'assurance, le secteur social redistribue les richesses afin de combler les inégalités entre les individus. L'Etat devient ainsi producteur d'une protection sociale que le capitalisme ne peut pas réguler seul ; il organise la solidarité au travers du système de l'assurance, donnant ainsi naissance à une société assurantielle. Néanmoins, si on reprend les termes de EWALD (1986, p. 373-376), *« [i]l ne faudrait pas entendre seulement par là une société qui voit se multiplier en son sein les institutions et les pratiques d'assurance, mais une société qui pense la politique de sa régulation dans et à partir de son schéma de rationalité, une société qui voit dans les institutions d'assurance l'instrument adéquat, d'une composition avec elle-même »*. L'Etat providence a permis de transformer un principe de charité en un système de droits acquis assurés par une régulation étatique. Ainsi, l'Etat providence régule la solidarité et assure l'individu contre les risques d'une vie en collectivité tout en garantissant la cohésion sociale.

On peut donc dire que **à ses noces de coton, le couple politico-social sert l'économie dans un ménage providentiel ; ensemble, ils opèrent comme investisseur pour relancer l'économie** dans la période d'après-guerre et ce à l'avènement des sociétés industrielles venant démultiplier les

risques sociaux d'une vie en collectif (EWALD, 1986, p. 373). La sécurité sociale est utile à l'économie puisqu'elle permet à celles et ceux qui ne peuvent pas accéder à un revenu de recevoir les moyens financiers pour maintenir leur niveau de consommation. Cercle vertueux de la période des Trente Glorieuses, le social encourage les investissements, car il assure à la population un pouvoir d'achat ; il soutient le maintien, voire la relance de l'économie. **Dans ce type d'Etat, les attentes collectives vis-à-vis du secteur social sont en général fortes ; il est représenté comme un progrès social, régulant et améliorant les conditions de vie de la population tout en soutenant l'économie au niveau national.**

Dans les années 90, la crise conjoncturelle fragilise le système de l'Etat providence qui se retrouve en proie à de vives critiques quant à son efficacité. Cette situation fait émerger l'expression de limites rattachées à ce type d'Etat. Dans le système suisse, la sécurité sociale s'organise autour de l'emploi salarié ; les principaux risques sociaux sont assurés par un prélèvement de cotisations sociales sur le salaire. Au moment où le plein emploi est en crise et que les besoins sociaux se complexifient dans une société qui avance vers la mondialisation, le système assurantiel est fragilisé financièrement. Les bénéficiaires de la sécurité sociale augmentent, ce qui entraîne un accroissement des coûts sociaux alors que les cotisations baissent puisque de plus en plus de personnes sont exclues de l'emploi salarié. En même temps, la globalisation des marchés ouvre la possibilité de consommer vers l'étranger, le pouvoir d'achat se dilue au-delà des frontières nationales. Selon l'enseignement de BONVIN (2009), cette situation est inédite pour l'Etat providence : les capitaux sont libérés des contraintes nationales et peuvent être investis librement ; il y a une rupture du cercle vertueux entre le social et l'économique qui était une caractéristique du fordisme et du keynésianisme.

Pour certains auteurs comme ROSANVALLON (1995, p. 27-28), la crise financière de l'Etat providence ne serait qu'une façade pour dissimuler une crise plus profonde, à savoir une crise symbolique du système. Cette crise symbolique est expliquée par le fait que l'Etat providence défendait l'idée d'une égalité de chacun-e devant les risques sociaux alors que les approches plus individualistes des années 90 montrent que le comportement de l'individu influence le risque. En ce sens, le principe même de l'assurance qui postulait l'égalité de chacun-e devant le risque est remis en question et, par là même, le principe de l'exercice de la solidarité par l'assurance. Pour d'autres auteurs comme DELLEY, la crise de l'Etat providence entraîne un désenchantement dans le sens que l'ambition de ce système ne se montre pas à la mesure du résultat qu'il produit ; « *l'accroissement*

du bien-être n'est pas proportionnel à l'augmentation des dépenses publiques », mettant en cause l'efficacité du système (DELLEY, 1997, p. 5). C'est dans ce contexte qu'émerge en Suisse l'Etat social actif⁷ qui opère un réajustement dans les interactions entre l'Etat et la société, entraînant une redéfinition du rôle de l'Etat. **L'Etat se dote de politiques plus pragmatiques et localisées visant à corriger une situation locale ou individuelle, en ayant recours à des acteurs différenciés issus de la société civile, incités à intervenir dans le cadre posé par l'Etat moyennant un encouragement financier.**

Une nouvelle conception de l'Etat social actif se développe dans le contexte de la globalisation de l'économie et de la finance et de l'ouverture des marchés nationaux. Dans ce mouvement de globalisation, les différents types d'Etats internationaux se trouvent également en confrontation, entraînant leur mise en concurrence. Selon BONVIN, les analyses montrent que les dépenses sociales augmentent alors que les besoins sociaux ne diminuent pas. Au contraire, dans une société plus complexe qui connaît des mutations importantes du marché de l'emploi, un vieillissement de sa population et une redéfinition de l'expression des solidarités privées par de nouvelles constellations familiales, les besoins sociaux ne peuvent qu'augmenter (BONVIN, 2009). **Fêtant ses noces d'émeraude, les politiques sociales passent du statut de progrès social à celui d'un coût qu'il faut maîtriser et pour lequel il faut faire la preuve de son efficacité.**

Pour diminuer les finances publiques, l'Etat social actif encourage trois axes. Il incite l'activation des personnes et des dépenses en agissant sur l'individu, sur son employabilité et ses compétences pour l'encourager à une meilleure autonomie. En parallèle, ce type d'Etat opère une rupture avec l'Etat providence qui avait élaboré des catégories cibles de population pour définir les ayants droit de la solidarité sur la base des risques fondamentaux édictés par la Convention n° 102 de l'Organisation Internationale du Travail⁸ et approuvé par la Suisse en 1952. L'Etat social actif ne distribue plus directement les prestations sur la base d'une causalité de la situation, mais introduit un système de gestion des droits par le biais d'une évaluation individualisée permettant de déterminer le « mérite » d'accéder aux prestations de la sécurité sociale. Il dépend de la possibilité et la motivation du bénéficiaire à fournir une contrepartie à la prestation. Soumettre l'accès à la prestation à la subjectivité d'un individu comporte des risques qui ont été fortement énoncés par

⁷ Selon les auteurs, on retrouve également différentes appellations à ce type d'Etat : Etat incitateur, Etat propulsif, Etat concurrent, etc. Des nuances existent entre ces différentes dénominations, mais ne faisant pas l'objet central de cette étude, elles seront simplifiées sous la conception d'Etat social actif.

⁸ RS 0.831.102. Récupérée de http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_831_102, le 12 juillet 2012.

différents auteurs⁹. En effet, ce principe remet en question l'idée d'une égalité de toutes et tous devant les droits sociaux acquis. Il ne suffit plus de répondre aux critères d'une catégorie cible pour accéder à une prestation sociale. Ce système exige que la personne soit reconnue dans sa volonté d'entrer dans le paradigme activiste cultivé par l'Etat social actif. Pour ce faire, cette volonté est évaluée subjectivement par un tiers.

De nouveaux modes de gouvernance s'initient dans le secteur public et celui du secteur social, entraînant la redéfinition de la dynamique entre social, politique et économique. Le secteur social passe du statut de progrès social à celui d'un coût qu'il s'agit de réduire par l'introduction de nouveaux principes de gestion au sein des administrations publiques. GIAUQUE (2006) met en évidence que la majorité des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ont procédé à des réformes de leurs administrations publiques. Même si ces réformes diffèrent d'un pays à l'autre, il y a un certain nombre de dénominateurs communs permettant de rassembler ces changements sous une même appellation, à savoir la « nouvelle gestion publique ». Elle repose sur l'idée que les formes de gestion des entreprises publiques sont bureaucratiques, coûteuses et inefficaces et introduit au sein de l'administration publique une pensée managériale et comptable visant à moderniser l'Etat.

La régulation des rapports entre le duo politico-social et le secteur économique est clairement renforcée par l'introduction des outils de la nouvelle gestion publique. Auparavant couplé pour servir l'économie, le social et le politique renégocient leur contrat d'union pour ouvrir leur ménage à l'économie. A l'occasion de leurs noces de diamant, une nouvelle constellation apparaît dans ce couple à trois, contraint de coexister sous une certaine hégémonie financière. Cette situation paradoxale amène à s'interroger s'il existe une possible dynamique commune et partagée également entre politique, social et économique ? Ou si, au sein de ce couple à trois, un partenaire va prédominer ?

⁹ DE GAULEJAC (1998) dans son analyse du système du RMI en France tout comme ROSANVALLON (1995) ou CASTEL (2004) s'accordent sur les risques de dérives vers les préceptes de la charité si l'inscription du social se détache de supports collectifs et donc de droits acquis pour toutes et tous.

IMPACT DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

UNE RÉPONSE À LA CRISE DU SECTEUR PUBLIC ?

Sous l'impulsion des gouvernements néolibéraux et de l'inspiration des théories du capital humain, le secteur marchand, et aujourd'hui le secteur public, sont traversés par la doctrine de la nouvelle gestion publique (DE GAULEJAC, 2011, p. 143). Elle transfère dans le secteur public des principes et outils de gestion empruntés au secteur marchand et entraîne une réorganisation entre les secteurs économique, social et politique. Ces nouveaux préceptes néolibéraux cultivent l'idée d'une performance productive, de rationalisation et d'efficience. Ils insufflent une pensée managériale et comptable dans le domaine des administrations publiques et risque de remettre en question leur fonctionnement, missions et buts (GIAUQUE, 2006, p. 41).

Pour faire face à la crise des finances publiques et aux critiques faites à l'Etat providence, l'administration publique en Suisse est en cours de transformation depuis plusieurs années. *«Des vagues successives - pour ne pas dire des modes - de modernisation du service public visent, de manière récurrente mais selon des préceptes renouvelés, à transformer les structures de l'appareil administratif, ses processus internes et la culture de ses agents »* (DE VISSCHER, VARONE, 2004, p. 177). De façon plus précise, RIST (2006) démontre que le secteur social suisse est soumis à des restructurations profondes qui découlent de la nouvelle gestion publique en visant à rendre ces institutions plus efficaces et plus efficientes. La raison principale de ces restructurations tient aux mesures d'économie imposées par l'aggravation des déficits publics. **Les principes de la nouvelle gestion publique visent l'efficience et l'efficacité du système public selon des critères essentiellement financiers et économiques qui peuvent se retrouver en porte-à-faux avec certaines valeurs du travail social.**

Les principes de la nouvelle gestion publique mettent l'**accent sur les résultats et les effets de l'action publique** ; de la sorte, ils contribuent à une transformation de la logique des moyens, cultivée jusque-là dans le secteur social et qui valorisait la même offre pour tous, et ce, sans discrimination. De plus, ils s'accompagnent de **mesures d'évaluation** visant à rendre lisible le travail effectué ; RIST met en évidence que les évaluations pour mesurer l'efficacité des dispositifs sont fondées sur des critères qui privilégient le quantitatif au détriment de la qualité ou d'indicateurs

plus sensibles. De plus, elles reposent sur certains standards faisant de la norme un idéal qu'il faut atteindre et entraînant un nivellement des prestations vers le bas. En effet, selon cet auteur, l'action sociale est traversée par des normes abstraites pour chaque prestation en fonction d'un « usager type » et imaginaire ; elle **ne peut donc plus développer des moyens individualisés à chaque situation**. En outre, les principes de la nouvelle gestion publique introduisent la **mise en concurrence des institutions par le mandat de prestations**, obligeant ainsi la production de résultats quantifiables par le biais des outils de la comptabilité analytique d'exploitation. RIST souligne que l'action sociale devrait être du ressort de l'Etat, pourtant elle recourt de plus en plus au bénévolat, ce qui risque d'entraîner la **déprofessionnalisation des métiers du social**. En bref, ce contexte provoque de nombreuses interrogations, y compris sur les coûts engendrés par les mesures de la nouvelle gestion publique qui ne sont pas calculés pour vérifier si cette dernière permet réellement de satisfaire les objectifs financiers et de produire les économies espérées.

DES PRATIQUES BOUSCULÉES

La nouvelle gestion publique entraîne une réorganisation entre les secteurs économique, social et politique. « *Depuis une décennie, la mouvance de la Nouvelle Gestion Publique constitue indéniablement le paradigme dominant en matière de transformation de l'Etat* » (DE VISSCHER, VARONE, 2004, p. 177). Dans son analyse de l'administration fédérale suisse et canadienne, GIAUQUE (2006) montre que les réformes telles que celle de la nouvelle gestion publique engendrent des **contradictions dans l'organisation du travail** : de nouvelles possibilités s'ouvrent, mais, en même temps, de nouvelles contraintes apparaissent. Elles sont alimentées par des **mécanismes de contrôle et de mise en conformité**. Son enquête a analysé la perception que se font les acteurs des changements auxquels ils participent et qu'ils subissent tout à la fois. L'auteur tire la conclusion que les nouvelles valeurs et normes propres à la nouvelle gestion publique **modifient les conditions de travail au sein des administrations publiques et prennent en otage les agents de la fonction publique dans des contradictions importantes**.

Cette étude est citée dans le dernier ouvrage de DE GAULEJAC (2011) qui corrobore ces constats : **des professionnels sont pris dans les contradictions entre une logique gestionnaire et une logique professionnelle ; ils vivent au cœur d'injonctions paradoxales qui précarisent les conditions subjectives de travail et rendant leurs situations professionnelles très difficiles, voire douloureuses** (DE GAULEJAC, 2011, p. 39).

Les conséquences de la nouvelle gestion publique sur le secteur social sont importantes. Des changements structurels bousculent les pratiques, ceci parfois au détriment des valeurs du travail social, « *les agents publics intériorisent les nouvelles normes et valeurs managériales car ils sont obligés d'utiliser des principes et des outils de gestion issus principalement du monde de la gestion privée* » (GIAUQUE, 2006, p. 50). Les programmes de la nouvelle gestion publique risquent d'engager l'économie d'une réflexion pourtant fondamentale sur les enjeux de société et le rôle du secteur social dans la production et le maintien du lien collectif. Dès lors, pour reprendre les termes de CHAUVIÈRE (2007, p. 203), la promotion d'une hypergestion dans les structures spécialisées en travail social induit « *l'adoption inconsciente d'un langage gestionnaire, concurrentiel et financier, bien au-delà des nécessités* ». Il poursuit son analyse dans son dernier ouvrage montrant que c'est l'intelligence du social en acte qui est mise en danger (CHAUVIÈRE, 2011). En effet, **la sectorisation et le morcellement des dispositifs sociaux entraînent une perte de légitimité du social ce qui appauvrit la cohérence et l'intelligibilité du système politique.**

Le sujet est donc sérieux et préoccupant. Si différents auteurs ont analysé l'impact de ces réformes sur les agents de la fonction publique, les études actuelles se penchent moins sur le vécu des directeurs et directrices d'institutions qui, partisans ou non de ces nouvelles logiques, restent impliqués de façon incontournable dans ce processus. Le chapitre suivant propose une analyse de l'évolution des principales réformes légales dans le domaine institutionnel du handicap fribourgeois. Il met en relief l'importance des changements contextuels dans ce domaine pour mieux saisir l'influence qu'ils exercent sur les pratiques de direction et les modes de régulation institutionnelle.

SITUATION PARTICULIÈRE DE FRIBOURG

Au niveau du canton de Fribourg, les transformations induites par la nouvelle gestion publique sont visibles dans le domaine du handicap. Dans ce champ spécifique, les institutions spécialisées fribourgeoises reposent sur des législations cantonales et communales en application de directives légales fédérales. Ces bases légales fixent, à la fois, les modalités de financements publics des institutions spécialisées, le contexte de mise en place des prestations à l'attention de la personne handicapée, les droits des personnes en situation de handicap ainsi que les obligations et les mesures

incitatives à leur égard. Ces fondements légaux sont multiples et complexes ; ils subissent des modifications en fonction de l'évolution des besoins et ressources de la société.

Les modifications en cours ces dernières années sont nombreuses dans ce domaine. Les **révisions de l'assurance-invalidité** se multiplient dans le but clairement affirmé de réduire les dépenses engendrées par cette assurance. La **réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons** - RPT - entraîne non seulement une réorganisation complète dans les principes de financement et de répartition des tâches entre les différentes entités publiques, mais encore, elle entraîne la révision de multiples bases légales dans le secteur social notamment. Au travers de ce contexte en mutation, des changements importants s'opèrent dans le domaine du handicap, changements qui laissent présager de nouvelles formes d'injonctions au sein d'organismes publics ou reconnus d'utilité publique.

LA CANTONALISATION DU FINANCEMENT PAR LA RPT

La RPT¹⁰ prévoit depuis le 1er janvier 2008 que les compétences de financement dans le domaine de la prise en charge des personnes en situation de handicap résidentes en institutions spécialisées, passent de la Confédération aux cantons. A l'entrée en vigueur de la RPT, et ce pour une période transitoire minimale de 3 ans, le canton de Fribourg, tout comme les autres cantons de Suisse, est tenu d'assurer les prestations financées jusqu'alors par la Confédération. Ce délai lui a permis d'élaborer des mesures transitoires demandées et nécessaires pour réaliser ses nouvelles tâches.

Les prestations collectives à l'attention des personnes en situation de handicap étaient précédemment assumées par l'Office fédéral des assurances sociales - OFAS - en l'application de l'art. 73 de la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité¹¹ - LAI -. La Confédération allouait des subventions pour la construction et l'exploitation de homes et d'ateliers protégés accueillant des personnes en situation de handicap ; les cantons contribuaient aux frais d'exploitation des institutions spécialisées par le financement de l'excédent des charges d'exploitation. Depuis le 1er janvier 2008, ces prestations sont de la responsabilité de chaque canton, ce qui engendre des changements importants dans la conduite de la politique cantonale fribourgeoise à l'attention des

¹⁰ Message du 14 novembre 2011 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ; RS 01.074. Récupéré de <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/2155.pdf>, le 12 juillet 2012.

¹¹ Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI) ; RS 821.20. Récupéré de http://www.admin.ch/ch/f/rs/c831_20.html, le 12 juillet 2012.

personnes en situation de handicap. Un petit détour historique semble nécessaire pour préciser le contexte général de cette réforme.

C'est en 1959 que la péréquation financière prend juridiquement forme dans notre pays¹². Elle a permis de redéfinir la distribution des finances fédérales en fonction de la capacité financière de chaque canton. Elle regroupe diverses mesures servant à équilibrer les ressources financières entre les différents niveaux politiques, à savoir d'une part entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, entre les cantons et les communes. En 1994, un projet de réforme de la péréquation financière est lancé par le Département fédéral des finances. « *Ce projet de réforme, d'une importance considérable sur les plans politique et financier, vise à améliorer l'efficacité, l'efficience et les structures d'incitation du système fédéral* » (BONNACI, 2007, p. 243). La RPT redéfinit la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans de nombreux domaines, notamment dans le secteur social. Le projet est basé sur cinq mécanismes ; deux sont liés aux finances publiques (la péréquation des ressources visant à rétablir l'équilibre entre les cantons et la compensation des charges pour les cantons) et trois autres aux tâches publiques (l'attribution des tâches, la rationalisation des tâches communes et le renforcement des coopérations inter-cantoniales). Un principe régulateur est affirmé : la Confédération donne l'impulsion stratégique alors que les cantons sont autonomes dans la conception et l'exécution des tâches.

En 2004, par l'acceptation de l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière, le peuple suisse et les cantons approuvent la base constitutionnelle de la RPT. Depuis, de nombreux changements s'opèrent dans le secteur social, comme dans dix autres groupes de tâches¹³. **Les conséquences de la réforme se jouent aux niveaux organisationnel, financier et politique. En effet, certaines tâches sont désenchevêtrées, d'autres sont déléguées à la responsabilité des cantons ou de la Confédération et réciproquement ; finalement, de nouvelles modalités de collaboration sont renforcées au niveau inter-cantonal.**

¹² Loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons ; RS 613.1. Récupéré de <http://www.lexfind.ch/dtah/18508/FR/613.1.fr.pdf>, le 12 juillet 2012.

¹³ A savoir : mensuration officielle, exécution des peines et des mesures, formation, protection de la nature et du patrimoine, défense nationale, finances publiques, travaux publics et transports environnement, agriculture, forêts, chasse et pêche, banque nationale.

Dans le secteur social, on peut relever des modifications sur différents plans¹⁴, notamment dans le cadre des **prestations de l'assurance-invalidité**. En effet, les prestations individuelles de l'AI deviennent de la seule compétence de la Confédération, les cantons ne co-financent plus les dépenses annuelles de l'assurance. Dans le cadre du désenchevêtrement des tâches, la formation scolaire spéciale devient de la compétence unique des cantons, alors que les mesures de réadaptation professionnelle demeurent de la compétence de l'AI. La RPT supprime les subventions aux organismes de formation pour les professionnels du secteur social. Finalement, l'aide aux personnes handicapées est désenchevêtrée ; la Confédération continue de subventionner les organisations privées d'aide aux personnes handicapées pour leurs activités à l'échelle nationale, alors que les cantons soutiennent les activités à l'échelle cantonale et communale. Le canton est compétent pour l'octroi de subventions à la construction et à l'exploitation des homes, des ateliers protégés et des centres de jour.

Ainsi, par la RPT, les cantons acquièrent l'entière responsabilité financière et technique des domaines institutionnels, des domaines partiellement institutionnels, des accueils à demeure prolongé ou momentané, de l'accueil de jeunes et d'adultes dans un centre de jour, ainsi que de l'emploi de jeunes et d'adultes dans un atelier protégé accueillant des personnes handicapées. L'enjeu restant clairement de pouvoir améliorer l'efficacité, l'efficience du système public.

Pour mieux comprendre les enjeux de cette réforme, voici une illustration qui détaille le processus induit par la RPT au niveau des institutions en faveur de la personne handicapée adulte dans le canton de Fribourg¹⁵. Avant l'entrée en vigueur de la RPT, l'OFAS subventionnait les institutions

¹⁴ Message du 14 novembre 2011 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ; RS 01.074. Récupéré de <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/2155.pdf>, le 12 juillet 2012, pp 138-152.

¹⁵ Au niveau des institutions et prestataires de service qui dépendent de la direction du Département de l'instruction publique de la culture et du sport - DICS -, les modifications induites par la RPT ont suivi un processus similaire. Jusqu'au 31 décembre 2007, l'AI finançait toutes les mesures de scolarisation et de prise en charge des enfants en situation de handicap. La RPT a donné la compétence du financement et de la gestion de l'enseignement spécialisé aux cantons. Pour assurer l'organisation de ce transfert des tâches, mandat a été donné à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique - CDIP -. Un accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée a été élaboré. Il définit, entre autres, un principe d'intégration en milieu ordinaire. De plus, ce processus a permis, au 1^{er} janvier 2008, la création d'un nouveau service, à savoir le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aides - SESAM - ayant pour mission la surveillance et le subventionnement des institutions spécialisées, ainsi que la planification et le financement de la formation continue des enseignants spécialisés. De plus, ce service évalue les demandes de mesures spéciales.

sociales du canton de Fribourg. Conformément aux directives légales cantonales¹⁶, le déficit d'exploitation était divisé entre l'Etat de Fribourg et les communes. Dans le domaine des prestataires au service la personne adulte handicapée, la Direction de la santé et des affaires sociales - DSAS - était compétente pour reconnaître les institutions et délivrer les autorisations d'exploitation. Pour ce faire, l'institution devait répondre à un besoin reconnu et remplir les conditions de la législation fédérale en ce qui concerne le droit aux subventions¹⁷. La DSAS exerçait dès lors la surveillance de ces institutions via le Service de la Prévoyance sociale - SPS.

La RPT apporte des changements importants dans ces articulations. Depuis son entrée en vigueur, les cantons sont compétents en matière de pilotage, de planification, de surveillance et de financement des institutions pour personnes adultes handicapées. Afin de définir les principes qui soutiennent la mise en œuvre de la RPT dans le domaine du handicap adulte, le canton de Fribourg, conformément à l'art. 197, chiffre 4 de la Constitution fédérale et à l'art. 10 de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides - LIPPI -, a élaboré un **plan stratégique**¹⁸. Ce dernier a été soumis au Conseil fédéral (conseillé par une commission spécialisée pour approbation).

Le plan stratégique fribourgeois pour la promotion de l'intégration des personnes en situation de handicap a pour but de définir les principes qui soutiennent la mise en œuvre de la RPT dans le domaine du handicap adulte. Ce plan stratégique est fortement déterminé par la LIPPI qui définit l'accès à une institution spécialisée comme un droit. Mais encore, un enjeu crucial de ce plan est de respecter les exigences que lui impose la loi fribourgeoise du 17 novembre 1999 sur les subventions citée précédemment. **Dans ce contexte, les institutions spécialisées doivent notamment atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace et répondre à des tâches d'intérêt public.**

¹⁶ Il s'agit de la loi cantonale du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées ; ROF 834.1.2, récupéré de <http://www.lexfind.ch/dta/5398/3/834.1.2.pdf>, le 12 juillet 2012. Elle fixe les conditions de l'aide financière de l'Etat et des communes aux institutions accueillant des personnes handicapées, quel que soit le type de handicap. Elle est consolidée par son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 1987 ; ROF 834.1.21, récupéré de <http://www.lexfind.ch/dta/5074/3/834.1.21.pdf>, le 12 juillet 2012 et l'arrêté fribourgeois du 19 décembre 2000 ; ROF 834.1.261, récupéré de <http://www.lexfind.ch/dta/5507/FR/834.1.26.pdf>, le 12 juillet 2012, fixant la contribution aux frais des personnes prises en charge dans les institutions spécialisées. A noter qu'avant l'entrée en vigueur de cette loi, un placement dans une institution était considéré comme une prestation d'aide sociale et donc entièrement à charge de la commune de de domicile pour les résidents fribourgeois.

¹⁷ Loi fribourgeoise du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) ; RSF 616.1. Récupéré de <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/160?locale=fr>, le 12 juillet 2012.

¹⁸ Il a été adopté par le Conseil d'Etat le 17 mai 2010. Pour plus d'informations, il est disponible sur le site http://www.fr.ch/sps/files/pdf21/1051_f.pdf.

Il est intéressant de relever que le canton de Fribourg a saisi l'opportunité de ce contexte de changements pour redéfinir sa politique cantonale en faveur de la personne en situation de handicap en remplaçant la loi cantonale du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées. Cette modification des bases légales engendre des conséquences importantes, dans le sens où la loi actuelle règlemente, pour l'heure, les institutions et elle sera remplacée par une loi s'appliquant à la situation de la personne handicapée. Dès lors, l'Etat aura la responsabilité de s'assurer des disponibilités de prestations adaptées à la situation des personnes en situation de handicap.

Cette nouvelle loi, en cours d'élaboration, a pour objectif de promouvoir l'autonomie de la personne, de favoriser son accès à la formation et sa participation à la vie sociale, économique et professionnelle. Dans ce contexte, le canton de Fribourg a fait le choix d'**élargir la notion de personne invalide au sens de la LIPPI** pour englober *« toute personne qui, en raison d'une altération significative durable ou définitive d'une ou de plusieurs de ses fonctions cognitives, physiques, psychiques, ou sensorielles et en raison des exigences de son environnement, est empêchée, sans mesures de soutien actives, de se former et de participer à la vie sociale, économique et professionnelle »* (Plan stratégique fribourgeois, p. 7). On peut donc dire que **cette nouvelle base légale permet l'ouverture du champ des bénéficiaires aux personnes qui ne seraient pas reconnues invalides au sens de l'AI. De plus, elle donne des droits à la personne en situation de handicap, mais aussi, elle repose sur une vision participative qui postule un certain nombre de compétences chez la personne en situation de handicap, ce qui s'inscrit dans la conception de l'Etat social actif.**

Pour élaborer son plan stratégique, le canton de Fribourg a opté pour une démarche intégrée en y associant les partenaires du réseau socio-institutionnel. Après préavis favorable du comité de pilotage, un projet de plan stratégique a été soumis à l'attention du Conseil d'Etat fribourgeois qui a alors ouvert une procédure de consultation interne. Les points délicats de ce plan ont été l'élaboration des modalités de financement et la création d'une structure d'indication. En effet, le plan stratégique précise la responsabilité du canton dans la surveillance de la disponibilité des prestations individuelles adaptées aux situations de handicap. Pour répondre à cette exigence, le canton doit garantir le financement des prestations et analyser l'offre et les besoins de prestations pour pouvoir assurer la planification du développement de ces prestations. Finalement, il doit vérifier que les prestations institutionnelles soient utilisées adéquatement.

Pour atteindre ces objectifs, le canton de Fribourg a souhaité instaurer une **procédure d'indication** ayant pour but « *de déterminer pour chaque personne la ou les prestations adaptées à ses besoins. A cet effet, une évaluation des besoins est effectuée pour toute personne qui souhaite bénéficier d'une prestation institutionnelle financée par les pouvoirs publics. Elle se fonde sur les besoins exprimés par la personne en situation de handicap ou son représentant légal* » (Plan stratégique fribourgeois, p. 13). Pour le canton de Fribourg, cette procédure prévoit une première étape de pré-indication durant laquelle la personne en situation de handicap s'adresse à un partenaire du réseau de pré-indication de son choix, ou, à défaut, au SPS. Ce partenaire procède alors à l'évaluation des besoins de la personne en mobilisant les outils élaborés en commun, fait une proposition de prestations correspondant à ses besoins ou, si nécessaire, l'oriente vers un autre membre du réseau, voire vers le SPS. Dans une deuxième étape, le SPS contrôle l'adéquation de la prestation proposée par rapport aux résultats de l'évaluation des besoins de la personne, puis valide ou pas les propositions de prestations émises par le réseau de pré-indication. **Cette procédure contraste avec les exigences qui précédaient et qui ne nécessitaient aucune évaluation standardisée des besoins en accompagnement pour permettre à la personne en situation de handicap de bénéficier de prestations financées par les pouvoirs publics. Elle remet en question un type d'Etat dans lequel les droits sociaux sont acquis pour toutes et tous en soumettant l'accès à la prestation à une évaluation. De plus, elle interroge le principe d'auto-détermination qui vise à offrir au bénéficiaire un cadre dans lequel il peut être acteur de son destin, construire son projet de vie tenant compte de ses désirs, de ses aspirations et de ses besoins. Les processus d'indication reposent fréquemment sur une expertise menée par un tiers extérieur à la situation de la personne et freine l'implication de la personne concernée dans son projet.**

La RPT entraîne des modifications importantes sur les institutions fribourgeoises. Elles concernent un rapprochement entre l'institution et son mandataire par la cantonalisation des financements, mais aussi une réforme de l'organisation institutionnelle par une redéfinition du processus d'admission en institution. En effet, par la RPT, l'admission et l'accès à la prestation sont normalisées au travers de procédures et d'outils d'évaluation visant l'évaluation et la reconnaissance des besoins d'accès à la prestation. **Les logiques antérieures qui reposaient sur des valeurs plus humanistes et sociales sont donc perturbées au profit d'un processus codifié.**

L'ACCÉLÉRATION DES RÉFORMES DE L'ASSURANCE-INVALIDITÉ

Dans le domaine de l'AI, le contexte de changement est également conséquent (DAVET, 2011). En effet, **ces dernières années, nous assistons à une accélération des révisions de l'assurance-invalidité. Trois révisions ont eu lieu depuis 2004 qui, au vu des débats qui s'y rattachent, se justifient par la nécessité de freiner les dépenses engendrées par cette assurance.** ROSSINI (2011) met en évidence que derrière ces révisions se cache avant tout une pensée comptable, ce qui remet en question un principe fondamental : les politiques sociales sont davantage pensées comme des politiques privées alors qu'elles devraient être fondées sur la solidarité.

La loi fédérale sur l'assurance-invalidité a été créée en 1959 ; elle émane de l'art. 111 de la Constitution fédérale suisse qui fixe l'assurance en cas de prévoyance vieillesse, survivant et invalidité. L'AI est une assurance obligatoire qui suit la création de l'assurance vieillesse et survivants. Elle a pour but de prévenir, réduire et réparer les conséquences économiques d'une atteinte à la santé. Pour ce faire, elle propose des mesures de réadaptation adaptées et des mesures compensatoires au niveau économique par la rente¹⁹. **L'AI doit permettre aux assurés de mener une vie autonome et responsable en éliminant ou en atténuant au mieux les effets préjudiciables d'une atteinte à la santé sur la capacité de gain.**

La 4ème révision de l'AI est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Elle vise essentiellement quatre objectifs²⁰ dont la **consolidation financière de l'assurance** et l'adaptation plus ciblée de ses prestations. Dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la 4ème révision de l'AI, le Conseil fédéral présente au Parlement un nouveau projet de modification de la loi sur l'assurance-invalidité. La 5ème révision est acceptée par le Conseil national et par le Conseil des Etats en 2006. Le référendum est saisi et le projet est soumis en votation populaire le 17 juin 2007. Le peuple suisse accepte finalement la modification de la loi et la 5ème révision de l'AI entre en vigueur le 1er janvier 2008. Les objectifs de cette modification sont de pouvoir **freiner l'accroissement du nombre de nouvelles rentes** en mettant en place des moyens de détection précoce et en obligeant l'assuré à collaborer. Elle vise également à corriger les incitations négatives induites par les mesures actives de l'AI. Finalement, elle propose des **mesures d'économie directe** en transférant

¹⁹ Selon l'art. 112 de la Constitution fédérale.

²⁰ Message concernant la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, récupéré de http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/pdf/Bot_f.pdf, le 12 juillet 2012

certaines mesures médicales de réadaptation vers l'assurance maladie obligatoire et en supprimant les suppléments de carrière ainsi que les rentes complémentaires.

Le 27 septembre 2009, le peuple suisse et les cantons approuvent la deuxième étape du plan d'assainissement et le financement additionnel de l'AI. La loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement et le financement additionnel de l'AI charge le Conseil fédéral de lui soumettre un message contenant des propositions visant à assainir l'AI par une réduction des dépenses avant la fin de l'année 2010. Le 18 mars 2011, le Conseil fédéral soumet au Parlement la première étape de la 6^{ème} révision de l'AI qui entre en vigueur le 1er janvier 2012. Le deuxième volet de la 6^{ème} révision a été approuvé en juin 2012 et entrera en vigueur dès 2013.

Le domaine de l'AI démontre combien les enjeux des révisions successives de ces dix dernières années se sont concentrés sur des aspects essentiellement financiers pour tenter de réduire les dépenses de cette assurance. **Au cœur de ce débat se dégage l'enjeu d'une sécurité sociale qui prône avant tout la maîtrise de coûts, sans prioriser la notion de solidarité. Un changement de paradigme semble s'instaurer au cœur du secteur social qui doit prouver son efficacité, ce qui corrobore l'idée d'une monétarisation des politiques sociales qui se jouent depuis une dizaine d'années dans notre pays.**

L'approfondissement de ces deux dossiers montre combien l'effet désiré du changement de contexte se situe essentiellement vers une meilleure rentabilité économique de l'action publique. Pourtant, la perception de ce qui peut être rentable professionnellement dans les secteurs social et public varie grandement selon les partenaires. Pour reprendre les termes de VAILLANCOURT (2000, p. 66), c'est dans la « *composante subjective du changement* » que se joue l'enjeu du changement. Comment se mettre d'accord sur l'effet désiré du changement si les intentions des uns et des autres diffèrent ? Comment définir ensemble ce qui légitime et dirige le changement ?

Dans un contexte où le changement répond en apparence à une contrainte de l'environnement, l'enquête de terrain qui compose cette étude a cherché à comprendre la position du directeur et de la directrice d'institution face au changement prescrit par le contexte et ses stratégies de réponse. Les résultats de l'étude du terrain seront dévoilés après la présentation du processus méthodologique qui a conduit la recherche.

DEUXIÈME PARTIE
LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

L'étude présentée dans ce document est issue d'une recherche qui s'articule sur deux axes. Elle repose tout d'abord sur une documentation scientifique, théorique et législative du contexte social en changement qui vient d'être présentée en première partie. De plus, elle est enrichie d'une enquête de terrain soutenue par une méthodologie spécifique afin de pouvoir assurer rigueur, cohérence et scientificité à une démarche de type qualitatif.

Ce détour méthodologique est une invitation à sillonner les coulisses de la recherche pour mieux saisir sa construction, sa réalisation et donner au lecteur et à la lectrice les outils nécessaires afin de pouvoir apprécier la teneur des données présentées. Ce petit crochet dans les *backstages* dévoilera également les principaux obstacles et doutes que le processus de recherche a dû traiter.

La construction de la méthode utilisée dans le cadre de cette étude s'appuie sur plusieurs supports, à savoir la méthodologie de recherche présentée par BREVIGLIERI (2012) dans le cadre du module « Méthodologie du travail de master » de la formation en direction et stratégie d'institutions éducatives, sociales et socio-sanitaires, sur les conseils et l'expérience de mon Directeur du travail de master postgrade, ainsi que sur deux ouvrages principaux de QUIVY & CAMPENHOUTDT (1995) et KAUFMANN (1996).

CONCEPTION DE LA RECHERCHE

D'UNE INTUITION À LA MISE EN PROBLÉMATIQUE

Comme présenté en introduction de ce travail, cette étude prend naissance dans une **intuition** ancrée dans ma pratique professionnelle. Par la suite, elle s'est complexifiée par un processus confirmant l'intérêt et la portée de mes interrogations au niveau communautaire. C'est ainsi que l'objet d'étude s'est affiné et qu'un cadre de recherche s'est progressivement construit au travers d'une **esquisse méthodologique** : elle définit succinctement l'objet d'étude et élabore les objectifs attendus et espérés de cette démarche. Cette esquisse a été soumise à un intervenant de la formation en Direction et stratégie d'institution éducatives, sociales et socio-sanitaires, sollicité à cette occasion pour accompagner et superviser la réalisation du processus en qualité de Directeur du travail de master postgrade. Monsieur Jean-Louis KOPES a trouvé un intérêt à cette thématique d'étude et a accepté la proposition de collaboration. C'est sous cette forme que l'esquisse méthodologique a été validée par le Comité pédagogique du MAS HES-SO DSIS. Elle a constitué la première étape pour lancer le processus d'étude et mettre en évidence les intérêts de la thématique de recherche.

Par la suite, un travail d'affinage et de **mise en problématique** avec le Directeur du travail de master postgrade a été produit pour appuyer la portée épistémologique de la thématique et construire un objet d'étude scientifique. Cette étape a mobilisé une énergie importante, car gardant une inscription dans la problématique de par mon activité professionnelle, j'ai traversé une phase de « prudence intellectuelle » où j'éprouvais des difficultés à ouvrir la compréhension de l'objet d'étude à un niveau épistémologique, car je restais otage d'un vécu professionnel difficile. Cette prudence intellectuelle provient également du fait qu'il n'est pas aisé de changer de fonction pour endosser provisoirement un statut de chercheur alors que le quotidien professionnel m'emploie dans une fonction professionnelle devant répondre à des attentes de performance qui se situent ailleurs que sur le champ qualitatif et nuancé de la production scientifique. Les stratégies constructives d'accompagnement de mon Directeur du travail de master postgrade ont porté ses fruits. Grâce à son aide, nous avons déconstruit les enjeux de cette position clivée pour reconstruire la thématique dans un objet d'étude scientifique, accompagnée d'une méthodologie de travail visant à atteindre les

objectifs souhaités. Au terme de cette phase, je me sentais complètement disponible à découvrir les réalités du terrain telles qu'elles sont perçues et vécues par les directeurs et directrices en fonction.

Après ce travail sur ma posture en qualité de chercheure, la priorité a été de dessiner plus finement les contours scientifiques de l'objet d'étude. Le **cadre de la recherche** a mis en évidence la **double tension** dans laquelle se trouve le directeur ou la directrice en poste dans un contexte en changement et a permis de formuler une **question de départ** visant à comprendre la perception, le vécu et les stratégies du directeur pour faire face aux phénomènes concurrents, « *comment le directeur en poste perçoit-il les changements contraints du contexte, comment les vit-il et comment y répond-il ?* ». Cette question de recherche a permis d'une part de délimiter le champ d'investigations et, d'autre part, d'insuffler l'énergie nécessaire pour encourager le processus de recherche sur une certaine durée.

En parallèle, la **recherche documentaire** qui vient d'être présentée en première partie de cet écrit a été menée. Elle enrichit le processus par l'analyse de l'évolution des principaux textes législatifs. En effet, jusqu'alors, les ouvrages théoriques mobilisés portaient davantage sur la situation en Europe et en France principalement. Partant d'une étude qui mobilise de façon importante le contexte en mutation dans lequel s'inscrit une institution, une analyse des réformes légales territoriales a été élaborée. Décision a alors été prise de **concentrer l'étude à la situation des directeurs et directrices en poste dans une institution pour personnes en situation de handicap au niveau du canton de Fribourg**. En effet, la constitution suisse fait qu'il existe de telles disparités et spécificités cantonales, que la recherche aurait été complexifiée inutilement si elle avait dû articuler différents contextes régionaux. **Cette recherche documentaire théorique et législative a donc permis d'appréhender, comprendre et approfondir les changements en lien avec les dernières réformes de l'assurance-invalidité et de la RPT**. Différentes lectures d'articles et d'ouvrages d'auteurs suisses enrichissent également cette analyse.

LES HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

Avant d'entamer la rencontre directe avec les partenaires du terrain, des **hypothèses explicatives** et des **lignes directrices** de la recherche ont été élaborées. Elles permettent d'anticiper les données qui vont jaillir du terrain et mettre en relief différents enjeux qui semblent *a priori* pertinents pour expliquer la double tension. Elles endossent néanmoins un statut très éphémère étant donné qu'elles

sont invitées à subir une nécessaire transformation tout au long de la confrontation avec le terrain. En effet, la thèse a pris forme au fur et à mesure que les données du terrain ont permis d'expliquer la double tension. **L'enjeu du cadre de la recherche a été de pouvoir anticiper sur une esquisse de réponse et de la voir se transformer par l'expérimentation du terrain.** C'est ainsi que ces hypothèses ont servi le processus compréhensif de découverte au travers du recueil des données, sans l'enfermer.

UNE MÉTHODE SUR MESURE

Lorsque les points cités précédemment ont été posés et clarifiés, il a été possible d'affiner la méthode de recueil de données. Vu les attentes espérées de cette étude, il paraissait indispensable que la méthode mobilisée permette d'établir un lien direct avec les directeurs en poste. Du coup, cette étude repose sur le **choix d'une méthodologie qualitative par le biais d'une enquête de terrain par entretien individuel**²¹. Pour ce faire, l'enquête privilégie des entretiens semi-dirigés et soutenus par une guideline²² souple présentant d'une part le principe de confidentialité ainsi que les modalités pratiques de la rencontre, puis proposant une brève entame mettant en scène la tension et invitant le directeur à construire son discours et dévoiler sa construction. Quelques repères issus des hypothèses de travail ont servi à relancer la discussion et à garder le cap de l'étude. Il s'agit d'une méthode peu sécurisante puisque le recueil des données se joue davantage dans les interactions du moment présent. Néanmoins, cette souplesse a été nécessaire pour ouvrir complètement la compréhension du terrain.

La phase de conception de la recherche a été conséquente en termes de temps investi. Essentielle, elle a permis de baliser le chemin à parcourir durant l'enquête de terrain et l'analyse pour ne pas risquer de se perdre en route ; risque réel au vue du phénomène d'amplification des données lorsqu'elles émanent du terrain. Ainsi, **ce projet de recherche permet de mettre du sens à une intuition, de construire l'objet scientifique, d'élaborer des lignes directrices ainsi qu'une méthode de travail pour préparer la rencontre avec les directeurs et directrices en poste.**

Durant ce processus de rencontre avec les partenaires du terrain, le projet de recherche sert aussi à objectiver le chemin parcouru. En effet, il aide à se voir dans l'action, à conscientiser les étapes

²¹ Le projet de départ envisageait également la possibilité de réunir les directeurs rencontrés dans une deuxième étape pour confronter les stratégies de réponse au changement dans un espace collectif.

²² Voir annexe : Guideline d'entretien.

franchies tout en préservant la cohérence du processus tel qu'il a été prédéfini. Le projet de recherche aide à cette prudence par le cadre sans pour autant figer les données et le contenu, étant donné que sa méthodologie encourage précisément la transformation des hypothèses préliminaires par la rencontre avec le terrain pour construire la thèse, cette réponse tant attendue à la contradiction identifiée.

RECUEIL DE DONNÉES

Le recueil de données est une phase très active allant de la prise de contact avec les partenaires du terrain, à la rencontre et à la mise en forme des données recueillies.

LA PRISE DE CONTACT AVEC LES PARTENAIRES

Se lancer à la rencontre du terrain, c'est tout d'abord identifier et solliciter les personnes qui répondent aux caractéristiques pré-établies par le cadre de la recherche. Dans le cadre de cette étude, la sélection des partenaires s'est faite assez librement. En effet, le style d'enquête et les objectifs de cette étude ne visaient pas à obtenir une représentativité dans les données recueillies, mais à entrer dans la construction de la réalité par ces partenaires et de bénéficier de leurs expériences dans la fonction de direction. Du coup, un échantillon de partenaires a été établi avec mon Directeur du travail de master postgrade pour rencontrer des directeurs et directrices d'institutions fribourgeoises œuvrant dans le domaine du handicap. Étant donné que dans mon quotidien professionnel, je suis en contact régulier avec certains de ces partenaires, j'ai choisi, dans la mesure du possible, de rencontrer des personnes avec lesquelles je n'avais pas échangé au préalable sur le sujet de la recherche. Finalement, quatre directeurs et directrices d'institution ont été sollicité-e-s pour prendre part à cette étude et toutes et tous ont accepté la proposition de collaboration.

LA PRÉSENTATION DES PARTENAIRES

Voici une brève présentation de ces partenaires. Elle décrit de façon très succincte le profil des personnes concernées afin d'assurer au mieux la confidentialité de leur participation à cette étude. Je profite ici de les remercier encore une fois très sincèrement pour leur accueil, leur disponibilité,

leur confiance et leur générosité. Ces rencontres m'ont inspiré une profonde émotion, raison pour laquelle, dans le cadre de cet écrit, je me suis autorisée à les rebaptiser en faisant un petit détour du côté des compositeurs et interprètes de piano jazz que j'apprécie particulièrement. Aucune similitude n'est à chercher entre les partenaires rencontrés et ces artistes, si ce n'est qu'ils me troublent toutes et tous par leur talent et leur générosité.

M. HERMAN²³, directeur depuis moins de 10 ans d'un centre de formation professionnelle pour des jeunes en difficultés ; il est issu d'une formation dans la pédagogie et a œuvré durant toute sa carrière dans le domaine de l'enseignement spécialisé.

M. MEHLDAU²⁴, directeur depuis plus de 20 ans d'un home avec occupation pour des personnes en situation de handicap, il est issu d'une formation en pédagogie curative.

Mme MCPARTLAND²⁵, directrice depuis plus de 20 ans d'une école spécialisée ; elle est issue d'une formation dans l'enseignement, puis dans la gestion.

Mme ARRIALE²⁶, directrice depuis moins de 10 ans d'un atelier protégé pour personnes en situation de handicap ; elle est issue d'une formation en sciences sociales et pédagogiques.

LE DÉROULEMENT DES INTERVIEWS

Un premier entretien a été effectué sous le statut **d'entretien exploratoire** afin de vérifier que je puisse tenir ma posture durant la rencontre et entrer adéquatement dans la construction de la réalité

²³ Son nom d'emprunt pour la rédaction de cet écrit s'inspire de Yaron HERMAN, pianiste de jazz israélien qui a été contraint de changer de projet professionnel à l'âge de seize ans alors qu'il se destinait à une carrière internationale de basketteur. C'est donc à l'âge de seize ans qu'il débute le piano par l'apprentissage de la philosophie, des mathématiques et de la psychologie. Il récolte les premiers prix de l'espoir du jazz trois ans plus tard. Cet artiste se distingue par sa créativité, les fondements éthiques qui composent sa musique et sa capacité émotionnelle à improviser en temps réel. Si intérêt, je vous invite à consulter son site internet : <http://www.yaron-herman.com>.

²⁴ Son nom d'emprunt s'inspire d'un pianiste de jazz américain, Brad MEHLDAU. Cet artiste a grandi dans une famille d'adoption et a trouvé son inspiration musicale précocement. Il est aujourd'hui un pianiste jazz reconnu internationalement et apprécié pour sa capacité à transmettre sa passion professionnelle et son souci du détail musical qui enrichit, à chaque instant, ses compositions. Si intérêt, je vous invite à consulter son site internet : <http://www.bradmehldau.com>.

²⁵ Son nom est emprunté à Marian MCPARTLAND, une pianiste jazz anglaise qui s'est distinguée dès l'âge de 3 ans par son oreille musicale lui permettant de reproduire des pièces classiques complexes. Née en 1918, elle a su affirmer ses choix pour dépasser les déterminismes sociaux de l'époque et mener à bien sa passion musicale dans le registre du jazz. Elle est appréciée pour sa sensibilité et ses grandes connaissances empiriques de la musique. Si intérêt, je vous invite à consulter son site internet : <http://www.marianmcpartland.com>.

²⁶ Son nom s'inspire de Lynne ARRIALE, une pianiste jazz américaine dotée d'une solide formation musicale et reconnue pour la précision de sa technique qui lui permet de dévoiler avec rigueur toute sa subtilité et sensibilité musicales. Si intérêt, je vous invite à consulter son site internet : <http://www.lynnearriale.com>.

du directeur par cette méthode souple. Ce premier entretien exploratoire a été entièrement supervisé par le Directeur du travail de master postgrade puis a été estimé comme concluant. Il a validé la pertinence des outils mobilisés et a été utilisé par la suite comme entretien de l'enquête. La **guideline d'entretien** qui a été élaborée dans le projet de recherche est restée très souple pour permettre aux directeurs de s'exprimer le plus librement possible sur le sujet de l'étude, d'enrichir par leur expérience les hypothèses explicatives prédéfinies, de les nuancer ou invalider si nécessaire, voire d'ouvrir des portes qui n'avaient pas été envisagées au préalable. La méthodologie par entretien semi-directif s'est très vite confirmée comme étant de premier choix. En effet, elle permet au partenaire de se dévoiler de façon libre tout en étant invité à approfondir une thématique précise.

Cette méthode d'entretien a déclenché une dynamique constructive permettant de me placer en position d'observatrice, engagée, de façon privilégiée, dans la découverte de la construction de la réalité du directeur ou de la directrice qui fait face à la situation de tension ; il ou elle me dévoilait ses expériences de direction, son système de valeurs, ses stratégies concrètes, ses croyances et doutes. Accompagnée d'un dictaphone enregistrant l'intégralité des rencontres, j'ai pu adopter une posture d'écoute souple et soutenue dans l'interaction, me permettant de vivre les entretiens dans l'intensité du moment présent pour pouvoir profiter de chaque aspect, réinterroger des idées, confronter les contradictions, relancer vers des approfondissements ou les lignes directrices anticipées par le projet de recherche.

Ces rencontres ont été placées sous le signe de la **générosité**. Les directeurs et les directrices rencontré-e-s ont accepté de livrer la complexité de leurs situations, d'approfondir et me faire partager l'analyse de leur situation et de leur posture. Par la démarche de recherche, ils ont su confier à la fois certaines expériences de direction prospères et d'autres plus critiques. Je suis ressortie très touchée de ces entretiens qui, par leur intensité et qualité, témoignent d'une posture de confiance et de bienveillance des directeurs et directrices à l'égard d'une personne fascinée par la fonction de direction. En même temps, ma démarche semble aussi avoir été appréciée par les directeurs et directrices ; plusieurs m'ont confié être surpris en bien de ma sollicitation à leur égard, dans le sens que c'est plutôt rare qu'on demande à ce type de partenaires de se raconter, *« j'ai du plaisir à raconter ce qu'on fait. Car c'est rare qu'on ait l'occasion de raconter ce que l'on fait ! »*

(ARRIALE, p. 16, 736)²⁷. Ces partenaires m'ont enseigné bien plus que ce qui a pu être retranscrit dans le cadre de cet écrit. C'est reconnaissante de leur accueil et impatiente de pouvoir revivre et approfondir ces rencontres au travers de la phase d'analyse que j'ai pris congé de ces partenaires pour travailler sur l'analyse des données.

Ces entretiens ont été intégralement retranscrits²⁸ par une personne de confiance et dotée d'une précieuse capacité d'endurance et de ténacité. Un travail indispensable pour garantir l'adéquation de ma posture dans la recherche en mettant en transparence les données recueillies. De plus, grâce à ces retranscriptions, les entretiens ont pu être partagés avec le Directeur du travail de master postgrade qui les a entièrement supervisés et avec lequel nous avons pu composer une analyse enrichie. Finalement, les retranscriptions ont permis d'appuyer l'analyse des données en mettant à plat les données et en les structurant pour soutenir leur exploration.

ANALYSE DU CONTENU

La phase d'analyse s'est déroulée simultanément et au-delà de la phase de recueil des données. Pour ce faire, j'ai opéré deux types d'analyse.

L'ANALYSE HORIZONTALE

Une **analyse horizontale** des entretiens vise à comprendre chaque entretien pour lui-même. Dans ce type d'analyse, j'ai tenté de rester au plus proche de la position et du dévoilement du partenaire en mettant en évidence ce qui fait sens pour lui, le chemin de la construction de son discours et des représentations livrées. J'ai dégagé le message du partenaire et l'explication donnée par ce dernier sur la situation de tension. J'ai constitué des carnets de route pour chaque entretien en y notant ces différents éléments complétés par mes questionnements et mes interrogations. De plus, j'ai profité de chaque entretien pour approfondir ma posture dans l'interaction, identifier les questions qui auraient pu être amenées de façon plus subtile, ceci afin de renforcer mes qualités d'interviewer pour les entretiens suivants.

²⁷ Les citations issues des interviews réalisés avec les directeurs et directrices sont codifiées par le nom d'emprunt du partenaire, les numéros de la page et de la ligne où débute le témoignage en me référant à la retranscription de l'entretien.

²⁸ Ces retranscriptions ne figurent néanmoins pas en annexe de cet écrit, ceci par mesure de précaution. La confidentialité de la démarche a été garantie aux directeurs et directrices rencontrés-e-s.

L'ANALYSE VERTICALE ET PRODUCTION D'UNE THÈSE

Dans un deuxième temps, j'ai opéré une **analyse verticale** visant à mettre en lien les différents entretiens pour faire émerger des thématiques récurrentes ou, au contraire, antagonistes permettant de construire les premières catégories explicatives. Dans ce deuxième type d'analyse, j'ai procédé à des interprétations sur une sélection de données tout en faisant des aller-retour entre les entretiens pour évaluer ce qui pouvait apparaître comme un fil rouge conducteur entre tous ou, au contraire, des singularités spécifiques. Rapidement, j'ai ressenti le besoin de réécouter les entretiens pour redonner vie à leur contenu qui s'évaporait dans la lecture des retranscriptions. L'écoute permet un décodage plus relationnel du contenu, alors que la lecture offre une posture plus intellectualisante.

En articulant ces deux types d'analyse et d'écoute, un mécanisme explicatif s'est lentement²⁹ construit et une figure de direction devançant la tension s'est dessinée. Ces premières catégories explicatives ont nécessité que je reparte dans des lectures théoriques plus ciblées sur la gestion du changement et que je reprenne l'ensemble des entretiens afin de réinterroger l'analyse au regard de ces nouvelles hypothèses de travail. Exaltée par ces prémisses de réponse qui émergeaient du terrain et qui offraient une explication intrigante à la contradiction analysée, je suis allée la présenter au Directeur du travail de master postgrade. Et c'est ainsi qu'est née la **thèse** de cette étude. Elle s'est ensuite affinée au moment de l'écriture de ce document qui a nécessité de réorganiser les données recueillies et les catégories explicatives élaborées pour produire une écriture rigoureuse, cohérente et enracinée théoriquement.

LE CADRE DE LA RECHERCHE SE DÉPLACE

L'obstacle du temps limité pour produire cette recherche n'a pas permis de lancer une seconde campagne d'entretiens. De même, j'avais souhaité pouvoir proposer aux directeurs et directrices rencontré-e-s une deuxième rencontre par le biais d'une séance collective pour confronter les positions de chacun-e et enrichir ensemble les catégories explicatives avant de finaliser la thèse de

²⁹ Parler de « lenteur » est une métaphore pour exprimer la « souffrance » d'une étape, durant laquelle je me suis souvent sentie dériver dans la masse considérable des données recueillies. La multiplicité de ces données rend parfois difficile de prendre de la mise en hauteur pour décrocher de l'analyse horizontale et dégager les catégories explicatives transversales.

mon étude. En effet, les différents auteurs³⁰ dénonçant actuellement les risques de rationalisation des métiers du social, prescrivent de s'unir au travers de mouvements collectifs pour combattre la standardisation. Du coup, une séance commune aurait permis d'expérimenter la richesse du collectif pour dépasser les tensions actuelles. Ces différentes étapes auraient peut-être permis de consolider la thèse de cette étude, voire de l'enrichir encore.

Au terme de cette étude, le cadre de la recherche s'est déplacé pour se complexifier au regard du partage d'expériences des partenaires du terrain. Grâce au projet de recherche, j'ai pu voir cette transformation et l'accueillir sereinement tout en restant concentrée sur mes objectifs de recherche et me laissant surprendre par le processus en cours.

La motivation de départ à cette étude provient de l'hypothèse que le directeur puisse être pris dans un rôle d'agent au service du changement, se retrouvant ainsi soumis aux injonctions gestionnaires d'un contexte en mutation. Pourtant, de façon inattendue, l'enquête révèle une toute autre lecture de la réalité ; de multiples ressources sont mobilisées par les directeurs et directrices pour préserver, voire faire grandir le cadre professionnel de l'institution. Le chapitre suivant invite le lecteur et la lectrice à découvrir l'art de diriger dans ce contexte en changement. En effet, mobiliser ce potentiel dans un contexte qui, *a priori*, n'y est pas favorable, relève d'un art que les directeurs et directrices rencontré-e-s dévoilent. ,

³⁰ Il s'agit notamment des derniers ouvrages de DE GAULEJAC et CHAUVIÈRE qui terminent leurs thèses respectives en insistant sur la nécessité de replacer l'enjeu du travail social dans une réflexion collective. J'ai profité d'une conférence donnée le 23 février 2012 par CHAUVIÈRE dans le cadre des événements du 40ème anniversaire de la HEF-TS sur le thème « Le travail social dans l'œil du cyclone néolibéral ». Au terme de sa conférence, j'ai saisi l'occasion pour le questionner sur ce sujet
<http://www.youtube.com/watch?NR=1&v=RsfP5HCUpe8&feature=endscreen>.

TROISIÈME PARTIE
L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES

La fonction de direction est complexe et, comme toute activité professionnelle, elle s'inscrit dans un cadre de prescriptions. Comme le souligne LIBOIS (2009), la prescription guide l'action, toutefois, elle ne doit pas étouffer l'espace d'investissement subjectif de l'individu qui favorise la créativité au travail. Pour ce faire, un écart est nécessaire entre le travail prescrit et l'activité réalisée. Pourtant, dans le contexte de la nouvelle gestion publique, le cadre de prescriptions engendre des pressions telles que se pose la question de savoir s'il est encore possible de préserver cet espace subjectif, ceci en particulier dans le cadre de la fonction de direction qui nécessite une marge de manœuvre.

Les pressions actuelles remettent en question la réalité économique des institutions, *« il y a quand même un resserrement des budgets... bien sûr maintenant, comme c'est le canton qui verse, il y a un contrôle beaucoup plus... - il y avait déjà un contrôle, on a toujours fait attention - mais là, on a vraiment l'impression que chaque chiffre est une histoire d'Etat »* (MCPARTLAND/p. 3/53). Elles interrogent également la nature des activités institutionnelles, voire même leur légitimité, *« c'est clair qu'ils [les autorités politiques] mettent un frein aux institutions »* (MCPARTLAND/p. 4/146). Ce contexte confronte les logiques professionnelles et financières et expose le directeur ou la directrice d'institution à des phénomènes concurrents ; acteur du système institutionnel, la direction, comme le dit Mme McPartland *« [on] doit quand même préserver un avenir institutionnel »* (MCPARTLAND /p. 13/575). Néanmoins, dans le système actuel, il ou elle doit en même temps conduire l'institution tout en rétroagissant comme agent du changement contextuel. Comment dès lors est-il possible de conjuguer ces deux postures *a priori* contradictoires ? Existe-t-il un point de rencontre entre la fonction d'acteur et celle d'agent ? La conjonction de logiques gestionnaires et de travail social peut-elle prémunir le travail social d'une perte de légitimité ?

Cette troisième partie révèle les résultats de l'enquête de terrain réalisée dans le cadre de cette étude. Elle présente les niveaux d'impact qu'ont les changements de contexte sur la pratique de direction et sur les modes de régulation institutionnelle. Elle montre également en quoi les réformes en cours sont productrices d'inquiétudes face aux changements et comment, dans ce contexte en tensions, les directeurs agissent, malgré tout, en usant de talents certains pour avancer dans le contexte en changement. L'étude empirique met en exergue différentes stratégies d'action et fera ressortir une figure inattendue de direction. Pour la découvrir, cette partie présente l'analyse des perceptions que les directeurs et directrices rencontré-e-s ont des réformes en cours, leur vécu et les stratégies mises en place en regard des différents changements de contexte dans lesquels s'inscrivent leur institution respective.

COMPLEXITÉ DES NIVEAUX X DE CHANGEMENT

Le changement de contexte fait partie de la réalité dans laquelle s'inscrivent les directeurs et directrices. *« Je pense qu'il [le contexte] est toujours en évolution mais disons que là, c'est une phase un petit peu plus importante comme changement. Et puis, moi, ça m'intéressait, donc... »* (ARRIALE /p. 2/35). Comme le mentionne VAILLANCOURT (2000, p. 63) le changement ne peut être assimilé à un processus objectif, rationnel et structuré. Vécu et porté par des individus, il est soumis à leurs représentations, projections et résonnances, sentiments, positions, cadre de référence, voire même utopies directrices. Il est donc essentiel de confronter la mise en problématique de cette étude avec la perception que le directeur ou la directrice se fait de la réalité des changements en cours.

D'une manière générale, il ressort de l'enquête du terrain que **le contexte est clairement identifié comme changeant**. *« Alors, quand vous dites « les changements », on les perçoit. On les perçoit par la pression qui est mise, par le fait qu'on aurait souhaité pouvoir poursuivre dans un climat qui est plus serein et plus léger et tout d'un coup, on voit que ces exigences qui sont posées de l'extérieur avec les pressions qui sont mises, rattrapent nos apprentis qui tout d'un coup se mettent à paniquer par rapport à ces exigences »* (HERMAN/p. 26/1115). Néanmoins, le contexte est si complexe que ces changements peuvent être interprétés et vécus différemment selon le contexte particulier de l'institution. *« Alors après, je pense, qu'effectivement, ce n'est pas une situation qui est vécue de la même manière par toutes les structures »* (MEHLDAU/p. 4/118).

Parmi les directeurs et directrices rencontré-e-s, les niveaux de changement énoncés montrent la **complexité du contexte de transformation dans le canton de Fribourg**. Ils concernent à la fois les niveaux politique, économique, culturel que technologique et professionnel. Ils sont développés ci-après en mettant en évidence les changements provenant à la fois de la RPT, de concepts politiques cantonaux, de l'AI et de la professionnalisation des métiers du social.

LA RPT ET NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION

Au niveau politique, **la RPT est mentionnée comme un élément de réforme importante avec beaucoup d'aspects qui ne sont pas encore clarifiés, ce qui, pour l'heure, nourrit des incertitudes**. C'est par exemple le cas dans la définition du handicap qui sera adoptée par la

nouvelle loi cantonale et qui laisse présager l'élargissement du cadre des bénéficiaires, ce qui pourrait engendrer une fragilisation du développement institutionnel, *« il faudrait attendre que les contours de la nouvelle loi soient vraiment dessinés, qu'on sache qui sont vraiment le cercle des bénéficiaires, etc., parce que si on élargit le cercle des bénéficiaires, c'est qu'il va falloir baisser un petit peu les intentions de développement et ainsi de suite. »* (MEHLDAU/p. 3/64).

D'une manière générale, les enjeux mis en avant concernent d'une part la **cantonalisation du financement des institutions**, *« ce qui force le changement, c'est - comment on pourrait appeler ça - c'est l'impact RPT, donc la cantonalisation au niveau aussi bien législatif qu'au niveau financier de nos structures »* (MEHLDAU/p. 2/22). La RPT est relatée comme entraînant, d'une part, un **rapprochement** entre les partenaires cantonaux, et, d'autre part, une **redéfinition des rôles** entre le canton et la Confédération, ce qui renforce le système de contrôle des dépenses publiques. *« Jusqu'à maintenant, on rendait des comptes à l'OFAS, et les offices AI n'étaient pas très au clair lorsqu'ils envoyaient des jeunes chez nous. Ils savaient que ça coûtait un certain montant, mais ce n'était pas leur préoccupation et puis tout d'un coup, ça va devenir leur préoccupation. Et comme l'OFAS aura le rôle d'un observateur et que l'OFAS leur tape sur les doigts quand un office AI dépense trop, on sent venir cette pression maintenant très claire »* (HERMAN/p. 21/849). De plus, cette redéfinition des rôles permet un **travail dans la proximité**, mais laisse craindre en même temps une **perte de marge de manœuvre** dans la fonction de direction, *« je dirais que cela se passe relativement bien parce qu'on est plus proche des autorités qu'on ne l'était de l'AI si vous voulez. Ça, c'est par rapport à la dimension cantonale. On peut discuter, se téléphoner, s'envoyer des mails, on discute de façon beaucoup plus rapprochée. (...) Mais alors, on n'a plus du tout de marge de manœuvre. (...) Le directeur ne peut pratiquement plus prendre aucune initiative sans s'en référer au service, en tout cas - bon - pas pour ce qui concerne sa dynamique intérieure, mais on se sent quand même beaucoup plus mis sous tutelle - mis sous tutelle, c'est trop - mais on est bien contrôlé ! »* (MCPARTLAND/p. 2/25).

Les avantages attendus de ce rapprochement nourrissent des **espoirs dans le renforcement de la collaboration, la qualité et la rapidité du processus décisionnel**, *« cela veut dire que l'on aura un partenaire de proximité qui après devrait avoir suffisamment d'informations, de connaissances, de relations avec le terrain, mais en même temps aussi d'outils pour saisir l'information et d'outils pour décider, que la décision devrait tomber plus rapidement. C'est en tous cas un des souhaits qu'on pourrait avoir dans cette nouvelle organisation qui se met en place »* (MEHLDAU/p. 7/222).

Prévue par le Plan stratégique de la RPT, son introduction fait suite à une phase de transition. Pour l'heure, les directeurs et directrices remarquent un **retard important dans le processus de déploiement, ce qui rend la période de transition inconfortable**. Dans ce contexte, les espoirs attendus de ce rapprochement entre partenaires ne semblent pas réalisés pour toutes et tous, « *En revenant vers une gestion plus proche, avec un seul et unique partenaire qui étaient des instances cantonales qui avaient une connaissance du terrain et ainsi de suite, on aurait pu espérer quelque chose de plus réactif. Tout compte fait, ce n'est pas plus réactif au niveau cantonal qu'au niveau fédéral.* » (MEHLDAU/p. 5/167).

Les directeurs et directrices évoquent également **que la RPT modifie la planification du développement institutionnel**, tâche qui appartient désormais aux instances cantonales. Dans ce contexte, des **crain**tes sont évoquées ; elles concernent essentiellement les **changements des modes de régulation institutionnelle dans les procédures** d'accueil en institution, « *ce qui me fait plus souci, c'est les outils type « processus d'indication » (...). Ça va pas du tout avec la dynamique de l'institution. Mais bon, ça c'est un autre volet !* » (ARRIALE/p. 11/491). Toutefois, la RPT est perçue également comme une occasion de **créer de nouvelles prestations, de permettre certaines innovations** dans le secteur social, « *dans le cadre des travaux de la RPT, il peut y avoir une certaine ouverture à des prestations plus originales. Si on prend la loi qui s'élabore, elle ouvre certaines portes. (...). Ça reste pour l'instant des intentions. Il n'y a pas beaucoup de moyens, pas beaucoup de pratique derrière, mais ça ouvre des portes* » (MEHLDAU/p. 10/368).

Par ce rapprochement entre les institutions et les autorités cantonales, les changements d'affiliation à un Département d'Etat, voire de futurs changements dans la direction des Départements sont exprimés comme une crainte face à l'avenir, « *c'est que c'est beaucoup plus lié à la politique cantonale qu'avant... à la politique cantonale... et ça, c'est un gros désavantage. Parce que si vous avez un PDC, un UDC, un socialiste à la tête du Département, ça peut changer quand même pas mal de choses. (...) Avant, c'est vrai, c'était plus loin [en parlant de l'OFAS], mais au moins, on avait l'impression que c'était un peu plus neutre* » (MCPARTLAND/p. 13/616).

Finalement, la RPT est également présentée sous ses **impacts financiers** et les pressions qui s'exercent à tous les niveaux. « *Mais on voit aussi qu'on est face à des partenaires qui, eux-mêmes, n'ont pas une grosse marge de manœuvre. Et quelque part, sans prendre la défense, par exemple, d'un service comme le Service de la prévoyance sociale ou directement de la Direction des affaires*

sociales, on voit quand même quelque part, qu'ils doivent être l'objet de pressions assez importantes qui viennent directement des finances. Et quelque part, on peut penser que, normalement, les finances auraient dû être une direction de soutien des autres. Le but n'est pas de faire du fric. Normalement, les moyens devraient être au service des finalités. Aujourd'hui, on voit que parfois c'est un peu les moyens qui fixent des fins et qu'on est plutôt pingre... » (MEHLDAU/p. 14/567).

En d'autres termes, **ce niveau de changement met en tension différents rapports de collaboration et de négociation**. La cantonalisation des financements rapproche les partenaires et nécessite une redéfinition des rôles. Ces transformations bousculent les repères des partenaires, redessinent leurs marges de manœuvre et engendrent de nouvelles modalités de régulation dans les admissions et le processus de financement. De plus, l'impact de la RPT est également exprimé par les directeurs et directrices en fonction en regard du processus de déploiement du projet qui tarde et rend le **contexte actuel flou et difficile à mobiliser**, « *on est vraiment dans une espèce de « tout est prêt, mais rien ne démarre ».* Cette situation est quelque peu un peu inconfortable. » (MEHLDAU/p. 4/112).

LES NOUVEAUX PARADIGMES CULTURELS

Un autre niveau de changement impulsé par le niveau politique concerne l'élaboration de concepts dans notre canton. Ils insufflent des paradigmes culturels ayant un impact important sur le niveau institutionnel. Il s'agit par exemple de l'**accord intercantonal** sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée qui, se basant sur le droit constitutionnel²⁹ et fédéral³⁰, confirme l'intention du canton de Fribourg de promouvoir l'**intégration des enfants en situation de handicap** dans l'école ordinaire, « *Dans ce concept [HarmoS³¹], clairement, il y a eu l'accord inter-cantonal sur l'enseignement spécialisé et c'est clairement spécifié : « Les solutions intégratives seront privilégiées ».* Donc c'est clair qu'ils mettent un frein aux institutions » (MCPARTLAND/p. 4/143). Pour des directeurs et directrices d'institutions spécialisées qui constatent

²⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 10, art. 62 « 3 Les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20^e anniversaire ».

³⁰ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) ; RS 151.3. Art. 2 et art. 20.



³¹ Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). Pour plus de détails voir le site internet : <http://www.fr.ch/dics/files/pdf2/harmos-texte.pdf>.

au quotidien les spécificités et particularités des besoins individuels, **ce type d'injonction politique provoque de vives réactions**. *« Y'a un enfant et après pour un enfant, il faut chercher dans quel contexte ses besoins seront mieux pris en compte. Alors, pour certains, c'est l'intégration et pour d'autres, c'est l'institution. Mais évidemment moi, avec les élèves que j'ai, c'est l'institution ! »* (MCPARTLAND/p. 5/157).

Dans le même ordre d'idée, un directeur évoque le changement impulsé par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie - OFFT - qui abandonne les possibilités de la formation élémentaire. *« Alors voilà, on pouvait [prendre le temps avec nos apprentis de construire du savoir] et on peut de moins en moins, pourquoi ? Parce que cette culture que j'évoquais tout à l'heure de la norme, elle nous rattrape. Puisque jusqu'à il y a deux ans, on pouvait, pour les jeunes en difficultés qui ne pouvaient pas faire de CFC, faire des formations élémentaires et le principe de ces formations élémentaires, c'était l'individualisation »*. (HERMAN/p.13/526) et de rajouter un peu plus tard *« ça c'est au niveau de l'OFFT, l'Office Fédéral de la formation professionnelle, qui, voilà, ont cru qu'en allant augmenter ces exigences de la formation élémentaire, on allait augmenter aussi le niveau de la performance des gens. Mais bon on crée de l'échec »* (HERMAN/p.15/597). Par conséquent, ce directeur met en évidence qu'il est nouvellement confronté à des **ruptures de processus de formation**, *« puisqu'il y a des interruptions de formation, ce qui n'existait pratiquement pas avant. Nous on pouvait s'engager dans un projet avec une apprentie en lui disant que pour 2 ans, on lui garantissait la formation. Et aujourd'hui, on voit très bien ce changement qui fait qu'il y a une insécurité chez les apprentis »* (HERMAN/p. 27/1137).

Même si le point de vue anthropologique de l'intégration peut paraître pertinent pour certain-e, il n'en demeure pas moins qu'il se heurte à une certaine réalité avec laquelle les directeurs doivent constamment composer. Dès lors, ces concepts sont évoqués comme pouvant être préjudiciables à certaines personnes en situation de vulnérabilité s'ils sont strictement appliqués; d'autre part, ils risquent de compromettre et diminuer les compétences professionnelles spécifiques de la pédagogie spécialisée. Ce niveau de changement est ressenti vigoureusement auprès des directeurs et directrices concerné-e-s, car il touche aux **valeurs fondamentales du métier de l'humain**. *« Si l'on veut parler de changement, je pense que ça en est un qui est assez révélateur. La difficulté qu'il y a, à un certain moment, à reconnaître que ces jeunes ont des besoins spécifiques et, au nom de l'intégration, on est en train de faire disparaître tout un ensemble de compétences dans le domaine*

de la pédagogie spécialisée pour les noyer dans la pédagogie générale en faisant croire que si tout le monde fait un peu de pédagogie spécialisée, tout ira mieux » (HERMAN/p. 4/111).

 **Ce niveau de changement met en tension des valeurs idéologiques de société avec le pragmatisme et l'expérience du terrain dont dispose le directeur ou la directrice d'institution.** 

LES RÉVISIONS DE L'AI ET PENSÉE COMPTABLE

Les révisions de l'AI sont également évoquées de façon quasi-unanime³² comme alimentant fortement le changement de contexte, en particulier la révision en cours au moment de l'enquête, à savoir la 6^{ème} révision de l'AI³³. Néanmoins, les modifications entraînées par les **révisions de l'AI** semblent constituer, pour certains types d'établissements, des **opportunités appréciables de promotion** de leur secteur professionnel. Il s'agit en particulier des institutions sociales œuvrant dans le domaine de l'intégration professionnelle.

Les changements en lien avec les réformes de l'AI sont présentés comme étant déjà tangibles au niveau de la pratique quotidienne, « *[e]t puis, au niveau de l'AI, par contre, y'a eu une 5^{ème} révision, maintenant une 6^{ème}, les choses ont pas mal bougé. Plus vite que, peut-être, au niveau du canton* » (ARRIALE/p.2/31). Les motivations qui fondent les révisions successives de l'AI sont essentiellement énoncées par leurs **finalités financières** avec le **constat d'un changement de logique** dans les objectifs à atteindre et, par là même, dans les **conditions d'octroi des prestations**. « *Alors effectivement, il y a des changements de contextes. On a la 6^{ème} révision de l'assurance-invalidité avec des conséquences importantes pour nous, c'est-à-dire que c'est une révision qui poursuit comme objectif la réadaptation à tout prix. Donc nous [les collaborateur-trice-s de l'institution] maintenant, quand on discute avec les conseillers en réadaptation de l'AI, il y plus qu'un mot : c'est l'orientation résultat. C'est-à-dire, ce qui justifie la formation d'un jeune, c'est sa rentabilité et les perspectives d'emploi dans le premier marché du travail. (...) Mais toujours est-il qu'il y a cette pensée comptable qui est en train de prendre le dessus sur tout. Evidemment, on a identifié le déficit énorme de l'assurance-invalidité, il faut à tout prix combler d'ici à 2024 ces 15*

³² Un directeur n'a pas évoqué spontanément ce contexte comme étant moteur de changement pour son institution.

³³ Le premier volet de la 6ème révision de l'AI est entrée en vigueur en début d'année 2012 - le deuxième volet des mesures ont été approuvées par le Conseil national et le Conseil d'Etat le 15 juin 2012, soit après les rencontres avec les directeurs et directrices.

milliards. Et du coup, on ne veut plus investir [sur la formation d'un jeune en difficulté] si on n'est pas sûr que ça ait un retour [sur investissement] » (HERMAN/p.20/819).

Les enjeux financiers au cœur des réformes de l'AI interrogent la mission sociale de cette assurance et peut-être aussi des assurances sociales en général. Des principes issus de la nouvelle gestion publique tels que la rentabilisation par la concurrence ou encore la nécessité de produire des résultats tangibles sont ressentis. D'un autre côté, comme mentionné précédemment, **les révisions de l'AI sont perçues et vécues comme promoteurs d'innovation pour certaines institutions**, « Par rapport à ce contexte qui a évolué, la conséquence a été vraiment d'élargir les prestations possibles en vue de la réinsertion. On peut éviter des rentes, l'octroi de rentes » (ARRIALE/p. 3/64), ouvrant ainsi le champ des possibles pour l'institution tout en restant conforme à l'idée de la réforme. Ces projets de développement engendrent des **incertitudes positives**, « C'est clair que lorsqu'on sort un peu des sentiers battus, de ce qu'on connaît bien, c'est plus risqué. Je dirais, mes inquiétudes, je pense que c'est plus ça parce que, voilà, ce n'est pas rien. » (ARRIALE/p. 12/525). Il n'en demeure pas moins que la gestion de ces incertitudes nécessite du directeur et de la directrice qu'il prenne soin de sa personne, « on doit gérer sa propre personne, dans le sens que – comment dire cela – des fois y'a des phases qui sont plus difficiles que d'autres parce que – je parle pour moi, comme je dis, je suis plutôt médiateur – et y'a des phases où y'a plus de mécontentement. Et là, je patine beaucoup plus ou quand y'a beaucoup d'incertitudes, c'est plus lourd. Alors là, faut arriver à garder la distance. Je trouve que c'est une école de vie qui est passionnante » (ARRIALE/p. 15/695).

☛ **Ce niveau de changement met en tension des changements de paradigmes au fondement de la logique des assurances sociales.** Il entraîne des inquiétudes et, en même temps, permet le développement de prestation dans certains secteurs. Dès lors, ce changement encourage une certaine croissance institutionnelle. ☛

LA STRATIFICATION DES MÉTIERS DU SOCIAL


Un changement évoqué comme important et ayant de multiples conséquences au niveau de la pratique quotidienne de direction concerne la **professionnalisation des métiers du social**. En effet, l'Ecole de travail social du canton de Fribourg fête cette année ses quarante ans d'existence. Les formations dans le champ du travail social ont été profondément restructurées en Suisse depuis les

années 1990 pour obtenir une reconnaissance fédérale. Elles appartiennent aujourd'hui au rang de la **formation professionnelle supérieure**. Dans le même mouvement, les **formations et métiers du social se sont diversifiés**. Aujourd'hui, non seulement il existe plusieurs filières de formation, mais encore, dans le champ de secteur social, cohabitent une multiplicité de métiers qui fondent le travail social.

Le Plan stratégique de la RPT réglemente un quota quant au pourcentage de personnel qualifié auprès du personnel d'encadrement dans le domaine socio-éducatif : il demande que le personnel qualifié représente « en principe 50% au minimum » (Plan stratégique RPT, p. 34). Par contre, parmi cette proportion de professionnels, les autorités cantonales ne précisent pas la répartition par niveau de stratification des formations.

Cet aspect est perçu comme un **enjeu d'importance au sein des institutions et de l'organisation des équipes éducatives**, *« je pense qu'aujourd'hui, y'a un questionnement au niveau de l'organisation des équipes et du champ de compétences des différents membres des équipes qui est aussi en train de changer. (...) ça va arriver avec la stratification des niveaux de formation, parce que clairement avec les 3 niveaux de formation, on devrait avoir 3 niveaux de compétences. »* (MEHLDAU/p. 22/903).

Dans le registre professionnel, notons finalement que le **développement technologique** et informatique a permis aux secteurs industriels d'automatiser et rationaliser certaines tâches et processus. Dans le domaine social, la prestation est délivrée par un professionnel-le, dès lors, la compétence humaine constitue la ressource première de l'activité stratégique de l'organisation. Dans ce contexte, la révolution technologique apporte certaines améliorations sans pour autant permettre de diminuer les coûts. En effet, l'automatisation n'existe pas encore dans les métiers de l'humain. *« Le progrès technique permet d'améliorer la qualité de la prestation ou de réduire la charge sur les intervenants mais pas nécessairement faire que les choses se feront plus vite ou meilleur marché »* (MEHLDAU/p. 14/548). Néanmoins, cet aspect est peu révélé par l'enquête du terrain alors qu'on aurait pu s'attendre à plus d'effets ressentis au niveau de la pratique institutionnelle.

 **Les niveaux de changement sont complexes ; ils concernent autant les niveaux politiques et financiers que les niveaux culturels et professionnels.** La RPT permet de rationaliser le système institutionnel par un changement des modes de régulation de la planification cantonale. En même

temps, la cantonalisation du financement rapproche les prestataires de service et les organes financeurs, ce qui permet une plus grande transparence, mais également un plus grand contrôle des dépenses. L'AI s'énonce avant tout dans ses priorités financières. Les enjeux de la stratification des métiers du social nous rend attentif-ve-s au fait que les ressources professionnelles sont diversifiées, mais en même temps, elles sont rationalisées pour dégager différents niveaux d'implication et donc de rétribution. **En rencontrant des personnes en poste de direction, on comprend que dans leur pratique quotidienne, l'impact de la nouvelle gestion publique se fait ressentir.** 9

IMPACTS DE LA LOGIQUE GESTIONNAIRE SUR LA PRATIQUE DE DIRECTION

L'impact de la logique gestionnaire sur la pratique de direction se déploie sur des niveaux dichotomiques. D'une part, les changements issus des réformes en cours questionnent un certain nombre de principes professionnels et reformulent les fondements des politiques sociales. Ils s'accompagnent d'**incertitudes et de craintes** que le directeur ou la directrice doit gérer. Mais d'un autre côté, le contexte de changement est évoqué comme un **espace de créativité** laissant place à l'innovation. Ce chapitre reprend les principales transformations issues des réformes dans le domaine des institutions fribourgeoises pour mettre en évidence l'impact d'une logique gestionnaire au niveau de la fonction de direction et du travail social en général.

LES POLITIQUES SOCIALES SÉLECTIVES

Comme mentionné dans la première partie de document, l'Etat social actif ne distribue plus la solidarité publique selon un principe causale en lien avec la situation objective de **groupes cibles** ; il attribue des prestations en fonction de **critères individuels**, participatifs et motivationnels permettant de maximiser les chances de faire aboutir le processus d'insertion. Cet aspect du changement se concrétise dans le canton de Fribourg notamment par les transformations des processus d'admission au sein des établissements spécialisés.

Au niveau de l'admission du bénéficiaire dans une institution fribourgeoise, le directeur ou la directrice perd sa marge de manœuvre et se trouve confronté-e à des processus d'indication issus de la RPT. En effet, ces processus impliquent en première ligne les partenaires financeurs de la prestation, relayant en second plan l'expertise du directeur ou de la directrice qui pourtant cultive un

lien privilégié avec les enjeux du terrain. **Un écart entre le demandeur et l'évaluateur de l'accès à la prestation peut nuire à l'évaluation des besoins et de l'adéquation de la demande avec l'offre**, « *au niveau des admissions, plus rien ne passe chez nous directement. Avant, on pouvait avoir un téléphone de parents qui demandaient des renseignements et tout. Maintenant, on est obligé de renvoyer au Service spécialisé. (...), ça doit passer par une cellule d'évaluation et de contrôle. Mais ils ne contrôlent que sur dossier. Et moi déjà ça, ça me pose un problème* » (MCPARTLAND/p. 3/79). On peut aussi s'interroger sur la pertinence de l'évaluation des besoins qui, dans ce nouveau contexte, s'opère de façon instantanée dans le moment présent. Ainsi, l'accompagnement vers une prestation institutionnelle passe du statut de prestation à celui de processus. Il postule que la personne en difficulté ou en situation de handicap dispose des ressources nécessaires pour collaborer à son orientation vers une prestation sans nécessiter un accompagnement de soutien.

De plus, ce système semble **renforcer la corrélation entre l'accès à la prestation et les perspectives attendues des résultats**. L'**enjeu financier** risque d'être priorisé pour filtrer l'accès à la prestation, « *[a]lors après, ces changements de contexte par rapport à nos centres, déjà dans la mission, il y a déjà un tri qui se fait au niveau des offices AI, les visites sont filtrées, avant on pouvait accueillir des écoles qui venaient visiter et ça maintenant, c'est fini, on a plus le droit. C'est les offices AI maintenant qui veulent d'abord rencontrer le jeune, voir s'il remplit les conditions AI, constituer un dossier et seulement après ça, autorisera la visite. Donc on a vu chuter le nombre de visites et ça c'est quand même un changement de condition : il y a des jeunes qui auparavant avaient certainement accès à nos centres et qui ne l'ont plus aujourd'hui* » (HERMAN/p. 27/1126). Les politiques sociales, par le biais de processus gestionnaires, deviendraient-elles si sélectives ? Dès lors, faut-il abandonner le principe d'égalité de chacun-e devant les droits sociaux ?

UNE EXIGENCE DE RÉSULTATS ET RISQUE DE STANDARDISATION

L'attente espérée de résultats pour autoriser l'accès à la prestation met en scène le risque de ne plus permettre au système institutionnel de tenir compte de la spécificité de chaque situation. En effet, les réformes produisent l'illusion de l'existence d'un bénéficiaire-type, ce qui efface les particularités individuelles auxquelles les professionnel-le-s doivent pourtant faire face dans leur accompagnement. **Ce principe de standardisation est évoqué comme révélant la fragilité de l'expertise métier de certains décideurs, voire leur décalage avec les réalités du terrain** : « *ce*

que l'OFAS et l'office AI oublient trop souvent, c'est la problématique qu'il y a derrière les bénéficiaires : ils ne sont pas seulement en difficulté, ils ont vécu [M. Herman évoque des situations individuelles dramatiques]. (...) ? Mais voilà ! Qu'est-ce qu'on fait ? On ne peut pas simplement leur dire « maintenant bosse et puis ensuite tu trouveras du travail ». (HERMAN/p. 19/765). Ce rapport distant avec la réalité du travail d'accompagnement des bénéficiaires, permet à certains décideurs de réduire la complexité de la réalité des situations vécues pour les mettre en scène dans un processus simplifié. La spécialisation de l'accompagnement qui s'est opérée dans le secteur social ces dernières années est invitée à faire machine arrière pour plaider en faveur de l'accès pour toutes et tous aux normes standards de notre société. « Alors voilà, il y a un changement de contexte qui est évident. On entre dans un contexte où on a mis à la même enseigne que n'importe quel autre jeune sans prendre en compte qu'il y a des parcours de vie, des difficultés personnelles chez ces jeunes. On veut normaliser Voilà ! » (HERMAN/p. 29/1226).

La standardisation des processus repose sur une simplification de la réalité face à laquelle le directeur ou la directrice est confronté-e, « on ne répond pas aux besoins avec des solutions toutes simples » (MCPARTLAND/p. 17/812). **A court terme, elle peut aider à donner l'impression d'un système maîtrisé qui calibre ses coûts, mais à moyen et long terme, elle risque de promouvoir une société d'exclusion.** « Pour une jeune ou un jeune qui a vécu une scolarité difficile, qui est en échec, qui se retrouve en échec au niveau de sa formation professionnelle qui est refusée, qui ne peut pas aller au bout, qu'on ne reconnaît pas dans ses compétences, le risque de marginalisation est énorme. Financièrement, c'est quelqu'un qui va coûter à la société. C'est quelqu'un qui va coûter socialement parce qu'il peut générer des problèmes en tant que marginal dans notre société. C'est quelqu'un qui est fragilisé et donc peut avoir des soucis de santé tant physiques que psychiques, qui va un jour ou l'autre se retrouver à l'assistance sociale ... » (HERMAN/p. 25/1064).

LA LOGIQUE DE LA CONCURRENCE

Une pression importante ressort de la volonté présumée de mettre en concurrence certains établissements. Elles visent la rentabilisation du secteur public par un système de *benchmark* rendu possible également en raison de la standardisation des outils de comptabilité analytique, « Pis après, il y a des changements de la mission, de la formation où on dit clairement que sur un plan financier, on veut mettre les centres en concurrence. Vous voyez, **on n'est plus vraiment dans le**

social. Donc les centres vont être mis en concurrence et la concurrence se fera dans un rapport coût de la formation et statistique d'intégration dans le marché du travail » (HERMAN/p. 27/1155).

Selon la place de l'institution dans le contexte global, les directeurs et directrices rencontré-e-s mettent plus ou moins l'accent sur leur ressenti de cette pression. Pour certain-e-s, cette pression est telle qu'elle ne permet plus d'agir au nom des valeurs de solidarité pour privilégier des processus **plus directifs, ce qui renforce le risque de dérive du secteur social vers la normalisation**, « *la dimension sociale elle est où si on ne prête qu'à ceux qui donnent un retour sur investissement ? Il n'y a plus de dimension sociale dans cette approche. Donc là, il y a un changement de contexte. Et il y a certainement un changement de contexte aussi au niveau politique qui va dans le même sens. Le fait qu'on veut tout normaliser, qu'on veut économiser, qu'on veut réduire les dettes.* » (HERMAN/p. 24/1011).

Les principes de la nouvelle gestion publique sont palpables dans le canton de Fribourg. La volonté de diminuer les dépenses du secteur public est affirmée et visible au travers des dispositions légales élaborées ces quinze dernières années. Elles opèrent également une redéfinition des rôles entre le financeur et le prestataire amenant à un **plus grand contrôle de l'Etat sur l'institution**. Les prestations financées par les autorités publiques sont de plus en plus délivrées après évaluation par des tiers du besoin en accompagnement de la personne. Les dispositifs d'accompagnement se standardisent, simplifiant ainsi la complexité du réel et réduisant le coût des prestations qui ne seront plus en mesure d'offrir un accompagnement individualisé auprès du bénéficiaire. **Dans ce contexte sous pression, les institutions doivent montrer l'efficacité de leurs prestations en évaluant leurs résultats**. Cette situation provoque de nombreuses interrogations, met à mal certains professionnel-le-s et certaines directions et produit un contexte d'insécurité qui nourrit chez le directeur et la directrice des inquiétudes quant à l'avenir de leur institution et de leur personnel. « *Ho ! Bien sûr, tout le monde se demandait « Est-ce que mon institution va rester ouverte ? ». « Combien de personnes je vais licencier ? »* » (MCPARTLAND/p. 12/519).

Pourtant, au-delà de ces tensions qui nourrissent des incertitudes et des positions inconfortables dans la fonction de direction, le contexte de changement est également évoqué comme mobilisateur d'innovations. « *Très vite en fait, il a fallu prendre des décisions pour dire «oui, on y va, ou pas ? Et si on y va, quels risques on prend ? »* Donc une phase de changement, c'est toujours, oui, des opportunités, après des prises de risques et puis, jusqu'à maintenant, c'était, je crois, les bonnes

options parce que, en fait, ça nous a permis de développer une palette de prestations qui se complètent » (ARRIALE/p. 3/72).

MOBILISER L'INNOVATION

Comme le soulignent COLLERETTE&SCHNEIDER (2010), les organisations n'ont pas d'autre choix que de s'adapter à la conjoncture. En ce sens, les directeurs et directrices doivent opérer en qualité d'agent du contexte en changement et mettre en œuvre des transformations parfois contraintes au sein de leurs institutions. *« Dans un certain nombre de situations, vous n'aurez probablement pas le choix d'agir ou de ne pas agir, car la nécessité d'introduire le changement sera dictée par des impératifs incontournables » (COLLERETTE&SCHNEIDER, 2000, p. 12).*

Pourtant, les rencontres avec les directeurs et directrices montrent que malgré ces changements contraints, ils et elles usent de stratégies d'action. Elles leur permettent d'agir directement sur le contexte afin de participer à son évolution, ou alors de dégager des opportunités de développement de leur institution. *« Et puis, avec le canton, malgré le fait que c'est assez figé (...) la situation, elle pourrait paraître assez bloquée mais (...) on a fait plutôt une mutation interne. (...) Et le canton a été d'accord de jouer ce jeu-là parce que ça nous permet de trouver des mandats beaucoup plus intéressants sur le long terme, plus importants aussi et puis de donner un travail, enfin, une gamme d'activités plus variées aux collaborateurs » (ARRIALE/p. 4/102).*

S'INSCRIRE DANS LE MOUVEMENT, MAIS....

Les enjeux du changement actuel du contexte sont clairement perçus par les directeurs et directrices rencontré-e-s. Comme on l'a vu précédemment, ils sont analysés non seulement en regard des principes et procédures qu'ils transforment, mais aussi par rapport au processus de concrétisation de ces transformations. Ils génèrent des inquiétudes lorsqu'ils influent sur la fonction quotidienne de direction. Pour dépasser cette situation, le directeur ou la directrice accepte de se soumettre au changement de l'environnement, s'inscrit ainsi dans les réformes en cours tout en favorisant néanmoins des opportunités permettant de développer l'institution. **En agissant de la sorte, ils et elles parviennent à dépasser une posture d'agent pour être acteur de stratégies au sein du contexte contraint.**

Les directeurs et directrices dévoilent au travers de leurs discours et partages d'expériences, leurs talents pour participer malgré tout au changement de contexte, voire même donner l'impulsion au potentiel de l'organisation pour favoriser l'évolution de l'institution, *« ce que je constate, c'est que, par rapport à mon institution, il y a un potentiel, un **potentiel d'innovation** qui est important. Et puis qu'en interne, je dirais, la majorité est partante. »* (ARRIALE/p. 7/262).

En ce sens, les directeurs et directrices ne se placent pas dans une posture de refus face au changement de contexte, mais opèrent avec lui, nourrissent le processus de changement par leurs convictions professionnelles issues des valeurs du métier ou de l'expérience acquise dans la fonction. Voire même, ces partenaires font émerger de ce contexte les conditions nécessaires pour produire des innovations faisant sens pour le bénéficiaire et, par là même, pour l'institution. Pour ce faire, leurs stratégies se déclinent en plusieurs variations.

PARTICIPER AU CHANGEMENT

Le changement, pour VAILLANCOURT (2000) est constitué de plusieurs composantes dont la composante objective qui est définie comme le but recherché, la direction visée par le processus de changement. Dans le cadre des changements induits par la nouvelle gestion publique, la composante objective est clairement posée par la modernisation de l'administration publique et l'atteinte de meilleurs résultats financiers. Néanmoins, au travers des rencontres avec les directeurs et les directrices, même si ce but est intellectuellement compréhensible, *« c'est clair, l'Etat paie et veut contrôler. Mais ça je comprends, ils ne veulent pas distribuer l'argent. Je comprends très bien. Ce n'est pas tellement un problème ça. »* (MCPARTLAND/p. 13/609), il semble néanmoins difficile de s'y associer pour défendre strictement et uniquement des enjeux financiers. Dès lors, **une stratégie de participation au processus de changement consiste à se rapprocher des leaders du changement pour éclairer et complexifier les finalités du processus et refonder l'intérêt général sur un consensus.** *« Je pense que ça change un petit peu le dialogue qu'on peut avoir [avec le canton] parce qu'au début, il était très tendu, le dialogue. Maintenant, on essaie ensemble de trouver les solutions parce qu'ils voient bien l'intérêt pour eux, pour les personnes surtout dont on s'occupe. Et puis, c'est un intérêt général. Donc, c'est ça que je trouve intéressant. »* (ARRIALE, p. 10, 452).

Ouvrir le dialogue et participer à refonder l'intérêt général nécessite d'avoir pu développer un espace de dialogue dans lequel les rapports interpersonnels permettent d'entreprendre la négociation dans une écoute réciproque. *« Moi, je crois beaucoup aux relations avec les ..., le côté relationnel, je pense qu'il joue un grand rôle au-delà des institutions, tu vois : les personnes avec qui il faut, je ne sais pas, négocier. Si on se respecte, si on s'apprécie, je pense que c'est beaucoup plus facile que si ce n'est pas le cas ».* (ARRIALE, p. 8, 310). Au travers de ces échanges, il ne s'agit donc pas tant d'étouffer les craintes et les avis divergents mais de **se donner le temps d'exposer ses représentations, d'aller comprendre celles des partenaires et de trouver un chemin commun.** Par exemple, en parlant des réunions avec les partenaires du Département d'Etat sur le concept de l'intégration, Mme McPartland confie : *« je suis écoutée et je me suis aussi ouverte parce qu'au début, j'étais un peu braquée je dois dire. Il me semblait que c'était un non-sens »* (MCPARTLAND/p. 10/425). Et de poursuivre, *« je me suis pas mal énervée au début puis après, je me suis aussi rendue compte qu'on n'avait pas d'ennemi, qu'il fallait simplement (...), en fait on était partie prenante et là, je pense qu'il y a eu des peurs. Puis après, on a travaillé. Et puis, plus on avançait - il y a eu des moments chauds - plus on avançait, plus on s'est quand même rendu compte que finalement en tous les cas ce concept, il n'a rien de révolutionnaire. Ça ne va pas changer la vie pédagogique du canton »* (MCPARTLAND/p. 11/505).

Cette posture de réciprocité peut faire suite à une première phase de résistance qui fait aussi partie du processus du changement lorsque celui-ci provoque de telles craintes que le premier réflexe du directeur ou de la directrice ira plus dans le sens de l'opposition. Par la suite, la stratégie peut s'adoucir et être plus perméable à la négociation. *« C'est [la RPT] quand même quelque chose qui était annoncé comme un gros changement il y a déjà de nombreuses années. On s'est préparé, au début, on s'est même opposé en étant membre d'INSOS [association de branche nationale des institutions pour personnes avec handicap]. Et puis en étant particulièrement un peu opposé à cette cantonalisation, on a fait campagne avec diverses institutions suisses, certaines un peu plus que d'autres. Donc on a fait quand même partie de ce mouvement qui était un petit peu opposé à cette cantonalisation. Le peuple suisse en a décidé différemment, puis après on compose ! »* (MEHDLAU/p. 2/24). Néanmoins, cette posture ouverte sur la composition reste fragile si le processus de changement entraîne des déceptions lors de sa concrétisation. *« Mais maintenant, je dirais, il y a quand même quelque chose qui est assez ... un petit peu désarçonnant comme situation, c'est que ce changement il est là, il est annoncé, il devrait être effectif. Tout compte fait,*

il traîne un peu. On a déjà un certain nombre d'années de retard. En tout cas sur la partie législative. (...) Alors, il y a cette situation un petit peu inconfortable en lien avec quelque chose qui est là et qui était annoncé, où on est prêt à faire avec et puis tout compte fait, année après année, on attend, quoi. » (MEHDLAU/p. 2/35). **Posture fragile, la composition est une première étape pour aller à la rencontre du changement et de ses leaders.**

Pour nourrir le changement, les directeurs et directrices rencontré-e-s fondent leur argumentation sur leurs convictions professionnelles, anthropologiques et éthiques³⁴. Elles sont issues de leur expérience du terrain et de leur connaissance du métier. Au carrefour du pragmatisme et de la déontologie, ces convictions constituent les racines professionnelles des directeurs et directrices. Ce socle conduit leurs actions de direction et nourrit la construction de leur argumentation. Lorsque ces racines sont profondément ancrées et exprimées, elles contribuent à nuancer les paradigmes du changement contraint. *« Mais si vous voulez, au fond de moi, « tous les enfants à l'école », je n'y crois pas. Pour moi, c'est une vue de l'esprit défendue par des théoriciens qui ont une méconnaissance totale de la réalité. On les ferait vivre ici pendant une semaine, ils changeraient d'avis »* (MCPARTLAND/p. 11/472). Et précisément, une stratégie mobilisée par Mme McPartland est d'inviter des personnalités publiques dans son institution, voire même d'ouvrir son institution au grand public pour faire connaître et reconnaître la légitimité d'une prestation institutionnelle et d'un accompagnement spécialisé auprès d'enfants en difficulté.

Toujours dans l'idée de nuancer les orientations possibles du changement, certains directeurs et directrices mobilisent la production de connaissances par le biais de la recherche ou de rapports circonstanciés. Il s'agit alors de « faire remonter » au niveau décisionnel et politique les enjeux professionnels du terrain. La mise en place du changement s'accompagne ainsi d'un travail cognitif et discursif³⁵ visant à inscrire les enjeux professionnels et anthropologiques aux niveaux symbolique et politique. *« Alors ici on a beaucoup bougé à Fribourg. On a porté le souci jusqu'auprès du Conseil d'Etat (...). Donc on fait remonter ces choses-là avec l'idée que tout en haut on dise qu'il faut relâcher un peu la pression ».* (HERMAN/p. 26/1104). Selon LENOIR (1989), un problème social est le produit d'une construction par laquelle il s'agit de rendre visible et faire reconnaître le problème pour ensuite le formuler publiquement et le légitimer auprès des autorités.

³⁴ Il est important de noter que les directeurs et directrices rencontré-e-s dans le cadre de cette étude sont toutes et tous issu-e-s de formation professionnelle initiale en travail social, en pédagogie générale ou spécialisée. Ce constat aurait pu être nuancé par un directeur ou directrice issu-e du domaine de la finance ou de l'économie.

³⁵ Selon les concepts de CHAUVIÈRE (1985).

Dans ce travail de construction sociale, le directeur ou la directrice ne cherche pas son intérêt personnel, mais bien l'intérêt du bénéficiaire en faisant reconnaître la dimension sociale de la problématique, *« je pense que lorsque parfois le monde institutionnel défend certains de ses fonctionnements, ce n'est pas tout simplement pour défendre ses moyens mais c'est pour défendre des personnes qui aujourd'hui ont besoin de ces moyens-là. »* (MEHLDAU/p. 10/393).

Ainsi, participer au changement est une stratégie permettant d'aller dans le mouvement du changement, sans y résister, tout en insufflant les enjeux professionnels portés par la fonction de direction. Ce souffle alimente la construction du problème, permet d'affiner les orientations prises par le processus du changement et d'élaborer un compromis pour refonder l'intérêt commun. En ce sens, il permet de négocier la composante subjective du changement pour que le changement ne soit plus uniquement contraint ou prescrit par l'environnement. Il devient en quelque sorte un changement adaptatif permettant de remettre les besoins du bénéficiaire au centre du débat tout en adaptant la négociation aux enjeux du contexte en général.

EXPLOITER LE CHANGEMENT

Une deuxième stratégie consiste non pas à participer au changement, mais à **l'exploiter pour produire l'innovation**. Le changement est décrit comme un **contexte d'opportunités** à découvrir et mettre en lumière. Il s'agit d'un exercice subtil et difficile à la fois ; le changement est synonyme de nouveautés auxquelles les partenaires et les équipes doivent s'adapter. Il entraîne diverses étapes de transition, des processus de deuil pour permettre aux différents partenaires de traverser et accueillir les transformations.

Selon les théories systémiques présentées par MALHERBE (2012), il y a deux niveaux possibles dans le changement. Le premier niveau, ou changement de type 1, permet le progrès de l'organisation, néanmoins, il ne modifie pas sa structure. Le deuxième niveau de changement, ou le changement de type 2, permet la croissance de l'organisation, car il réoriente le système vers de nouvelles valeurs, vers de nouveaux paradigmes.

Ces deux niveaux de changement apparaissent dans les stratégies mises en place par les directeurs et directrices. En effet, au niveau du changement de type 1, le contexte de changement actuel est décrit comme rendant possibles des mutations internes à l'institution. *« Elle [la marge de manœuvre*

du directeur dans le contexte actuel] est beaucoup dans la ... je pense qu'elle est beaucoup dans l'aménagement intérieur. » (MEHLDAU/p. 14/564). « Aujourd'hui, je pense qu'il y a encore moyens de mettre en place des activités qui sortent de l'ordinaire, etc. C'est vrai que cette RPT freine plutôt le développement du tissu institutionnel, celui de la Fondation en général et de tout le canton de Fribourg. On a l'impression que les choses patinent un peu, mais espérons que ça se décante. Mais à l'intérieur, la créativité et les possibilités, elles sont bien là ! » (MEHLDAU/p. 20/805).

Pour déclencher et mettre en lumière ce type de « possibles », les directeurs et directrices font appel à différentes astuces et stratégies. Elles peuvent émerger d'une intuition, d'une idée ou alors, comme le confie M. Mehdlau, provenir d'une anecdote. En effet, il explique comment il « garde le lien par l'anecdote » pour éclairer son regard aux potentiels changements, *« voir que c'est le besoin de Monsieur X qui est quand même très particulier qui fait que là faut encore qu'on secoue nos cadres institutionnels, qu'il faut qu'on se remette en question et qu'on mette en place quelque chose de nouveau et ainsi de suite. C'est comme cela que je parle de l'anecdote, d'accord ? C'est le détail qui fait que par le détail, on chamboule l'essentiel »* (MEHLDAU/p. 18/741). Selon les enseignements de BREVIGLIERI (2012), les institutions définissent la figure de leur bénéficiaire sur la base d'une anthropologie standardisée. La « figure limite » représente le bénéficiaire qui échappe à la communauté standard telle que définie par l'institution. Porter son attention sur cette figure invite le directeur ou la directrice à interroger le fonctionnement et les missions de l'institution pour les faire progresser. **Cette stratégie permet de produire une connaissance des enjeux du terrain pour adapter, transformer, voire développer de nouveaux dispositifs institutionnels pour des personnes en situation de difficulté.**

Concernant le changement de type 2, il nécessite un travail stratégique préliminaire par l'analyse de l'environnement externe et interne, l'identification du potentiel d'innovation de l'organisation et des équipes pour produire des lignes stratégiques de croissance. Au regard de cette analyse et d'une évaluation globale des risques, la direction pourra alors décider des options stratégiques³⁶. *« (...) Derrière le changement, l'évolution du contexte, il y a toujours des opportunités. C'est ça qu'il faut essayer de trouver. C'est ces opportunités et puis comment arriver à positionner l'institution par rapport à ces opportunités pour ensuite aussi les proposer au Conseil de Fondation pour qu'il les accepte »* (ARRIALE/p. 3/46). Changer une organisation nécessite

³⁶ Selon les étapes de transition documentées dans l'ouvrage de BRIDGES, W. (2006). Transition de vie. Paris : InterEditions-Dunod présenté dans l'enseignement de MALHERBE, M. (2012).

d'assurer et garantir le déploiement d'un processus complexe en dessinant des lignes directrices permettant de produire du sens et de la cohérence au changement. « *Puis, ce n'est pas changer pour changer. Le souci, c'est de ne pas faire tout, mais d'avoir quand même une ligne* » (ARRIALE/p. 7/271).

CONDUIRE LE CHANGEMENT

Cette étude a prioritairement mis en évidence la situation du directeur ou de la directrice face au changement de contexte. Néanmoins, au-delà d'un processus sensible, le changement appelle à des techniques et stratégies de gestion que les directeurs et directrices dévoilent.

Un enjeu primordial dans la fonction de direction est donc de pouvoir développer des stratégies de gestion institutionnelle de changement qui s'adaptent aux enjeux du contexte. Pour ce faire, l'étude met en évidence que chaque situation de changement comporte une marge d'opportunité. De plus, les partenaires révèlent leurs stratégies pour construire le changement. Composé de différents étapes indispensables, le changement se prépare, se réalise et se vit.

La préparation du changement vise à définir le changement, à le négocier aux différents niveaux de l'institution et à concevoir les étapes du processus. Elle est décrite comme une étape permettant d'appréhender le contexte, de cerner la problématique nécessitant des réponses, de produire une évaluation de l'environnement interne et externe et de négocier les directions prises dans le processus de changement. Elle permet de saisir les enjeux du contexte ainsi que le potentiel d'innovation de l'organisation. Cette analyse stratégique aide à la négociation et à la prise de décisions en regard d'une analyse des risques. « *C'est pour ça qu'on a fait différents documents qui sont un peu des garde-fous. On a fait une stratégie. Première stratégie, c'était en 2008 je crois et puis, l'année passée, on l'a actualisée et on a décliné des projets* » (ARRIALE, p. 7/273).

La stratégie est au service de l'action, mais également de l'institution et de ses collaborateurs. Les directeurs et directrices rencontrés rappellent combien il est indispensable, dans la fonction de direction, de savoir précisément la direction souhaitée par le changement. « *Ça c'est très très important : savoir où on veut aller ! Si tu ne sais pas, c'est très déstabilisant. Moi, j'aurais de la peine à changer sans savoir pourquoi, à quoi on répond et pourquoi on le fait. Il faut pouvoir convaincre, rassurer. Donc plus on a bien étudié les choses, justement ce contexte, les forces en*

présence, plus on peut rassurer, je pense. Et on sait mieux où on met les pieds. » (ARRIALE/p. 16/724).

Réaliser le changement est une étape complexe qui nécessite une organisation, un planning et des outils de gestion de projet. Mais au-delà des aspects techniques, les directeurs et directrices insistent sur la nécessité d'accompagner le changement avec les équipes, voire avec les bénéficiaires. Ils relèvent que leur rôle consiste à les accompagner dans ce processus. En effet, ils rappellent combien leur perception et leur vécu du changement peut différer selon les partenaires. *« En tant que directeur, on est dans une position différente, on a une impulsion sur le changement, mais on ne vit pas le changement au quotidien. C'est beaucoup plus facile, on réfléchit avec d'autres pour faire changer des règles, des manières, des programmes, mais en fait, au quotidien, je ne vais pas vivre les petits aléas de ces changements. Donc c'est vrai que c'est quand même important de remarquer en quoi on chamboule les habitudes des autres et pourquoi il peut y avoir certaines résistances »* (MEHLDAU/p. 20/835).

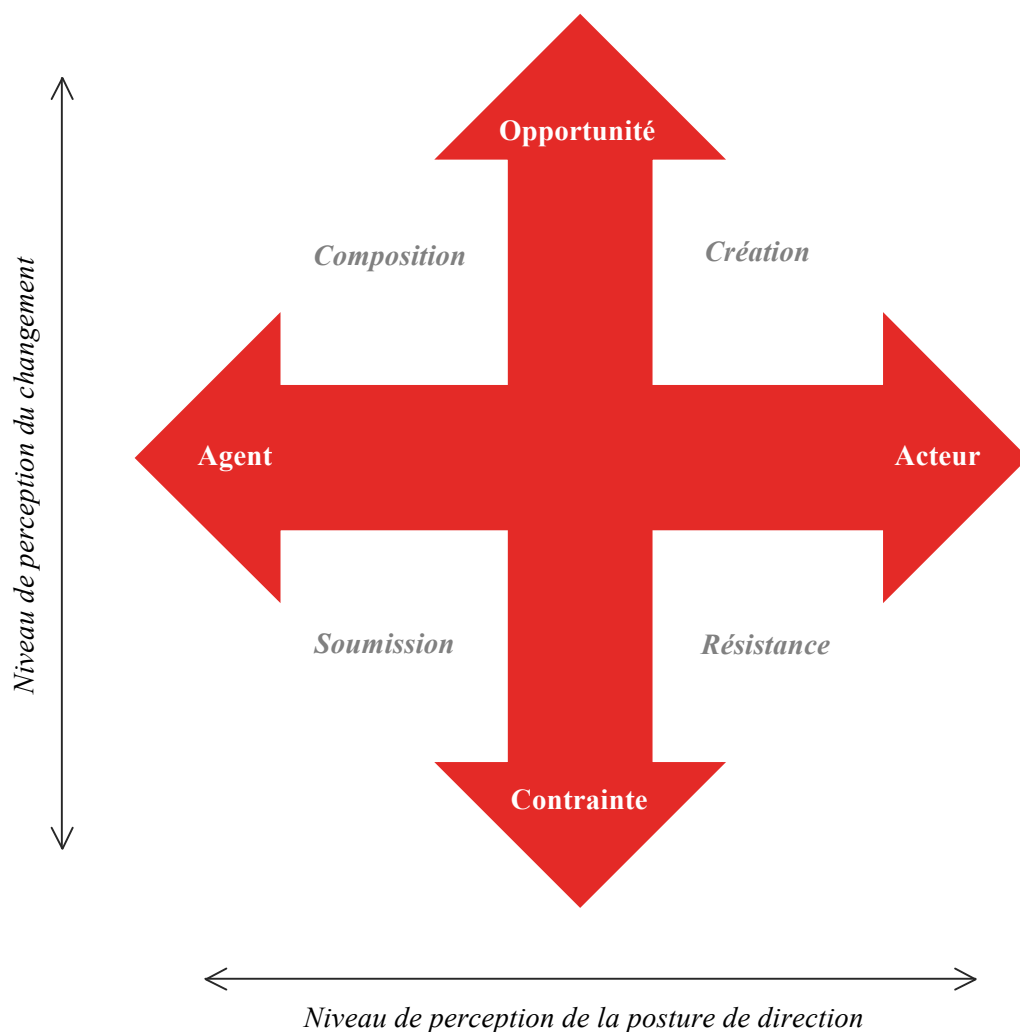
Finalement, les directeurs et directrices confient que le processus de changement peut être anticipé, préparé et réalisé, mais que, tout comme un processus de recherche, le cadre de départ se déplace, laissant apparaître, dans la concrétisation du processus, des faits inattendus. Le directeur ou la directrice doit alors apprivoiser et intégrer ces événements pour enrichir la démarche. **En ce sens, le changement se vit dans des temporalités différentes et comporte toujours une marge d'improvisation permettant d'ajuster le processus aux contraintes du moment.**

Ces quelques lignes ne prétendent pas offrir une méthodologie du projet institutionnel ou de la démarche stratégique au sein d'une organisation, mais elles soulignent la complexité du métier de direction qui, dans le changement en contexte, doit faire face à de multiples contraintes et pressions pour faire apparaître les opportunités de développement institutionnel.

Repérer et cultiver ces opportunités apparaît ici comme un talent du directeur à percevoir, dans le contexte de changement, les possibilités de développement, voire même d'innovation de son institution. **Pour ce faire, il déplace sa perception du contexte d'une dimension contraignante à un contexte d'opportunités dans lequel il devient acteur du changement.** Il analyse l'environnement interne et externe de l'institution, se met à l'écoute des équipes et des bénéficiaires, découvre le potentiel d'innovation pour renforcer les missions institutionnelles du travail social.

STRATÉGIES CO-EXISTANTES

D'une manière générale, l'étude empirique met en exergue **que les stratégies de gestion de la situation de tension sont au croisement des perceptions qu'a le directeur sur le changement, avec la perception qu'il construit sur sa posture de direction.** Un premier axe pose les deux conceptions antagonistes que le directeur peut se faire du changement de contexte : d'un côté, le changement de contexte peut être perçu comme une contrainte, d'un autre côté, il peut être saisi comme une opportunité. De même, la perception de la posture de direction oscille entre deux niveaux; le directeur ou la directrice opère comme agent ou alors en qualité d'acteur. Le croisement de ces deux axes permet d'obtenir un diagramme qui distingue alors quatre types de stratégies de direction.



Durant la phase de conception de la recherche, trois figures de direction ont été élaborées pour présenter la manière dont le directeur gère la contradiction engendrée par le changement de contexte. Le diagramme qui précède illustre une typologie³⁷ des stratégies dont les directeurs et directrices peuvent user pour faire face à la contradiction émanant du contexte en changement. On y retrouve les trois figures pré-établies, ainsi qu'une quatrième stratégie qui se révèle au travers de la recherche. Ces figures coexistent dans la fonction de direction

La figure du directeur *résistant* représente un croisement entre une perception du changement comme une contrainte face à laquelle le directeur peut agir comme acteur. En ce sens, il se mobilise et préserve une marge de manœuvre qui va s'opérer par le refus de la logique gestionnaire, voire par des logiques parfois clandestines et délinquantes. La figure du directeur *soumis* conjugue une perception du changement comme une contrainte face à laquelle le directeur ne peut pas déroger, car il se perçoit dans une posture d'agent ; il va se plier aux nouveaux paradigmes et appliquer les principes de gestion issus du contexte. La troisième figure, à savoir celle du directeur *composant* met en évidence une stratégie reposant sur une vision du changement comme une opportunité face à laquelle, néanmoins, le directeur ne dispose pas d'une capacité d'action. Agent dans ce contexte d'opportunités, il va composer avec le changement pour conjuguer au mieux les logiques contradictoires, sans pour autant les dépasser.

La typologie présente une quatrième figure qui, de façon inattendue, se révèle par l'enquête du terrain. **La figure du directeur créateur est alimentée par une représentation du changement comme une opportunité qui, articulée à une posture de direction qui se nourrit du paradigme de l'acteur, va permettre la création, l'innovation.** Le directeur ou la directrice se retrouve au croisement de forces agissantes et souvent contradictoires. Il ou elle agit subtilement afin de se mouvoir tout en ayant pied dans ce contexte en tension. Pour ce faire, il ou elle construit un équilibre dynamique en s'ajustant aux pressions et exigences de l'environnement, tout en favorisant la légitimité et l'intelligibilité de la mission institutionnelle. En ce sens, cette figure peut être rapprochée de celle d'un équilibriste qui entreprend la traversée d'un fil sous tension.

☞ Ces quatre figures coexistent dans la fonction de direction ; elles s'alternent, se transforment, voire se succèdent en fonction des nécessités et particularités de la situation. L'étude révèle pourtant une posture intrigante qu'est la figure du directeur *créateur*. Le directeur ou la directrice se découvre

³⁷ Une typologie offre nécessairement une réduction de la réalité et doit dès lors être utilisée avec prudence. Néanmoins, elle aide à la compréhension en présentant de manière globale les stratégies de direction face au changement de contexte.

dans son désir d'évoluer dans une fonction dynamique qui permette le développement institutionnel. En ce sens, le mouvement est en soi une motivation chez ces managers qui usent d'une posture rejoignant celle du funambule. Pour traverser sur le fil, le directeur, comme le funambule, se met subtilement en mouvement, animé d'un équilibre dynamique permettant de faire le lien entre les injonctions contradictoires et de favoriser l'innovation. Cette figure donne des pistes pour la pratique de direction qui sont présentées dans la dernière partie de cet écrit. ,

QUATRIÈME PARTIE
UNE **F**IGURE INATTEN**D**UE

Interviewé par TRANCHANT (2008), le funambule français Philippe PETIT³⁸ confiait, « *[ê]tre funambule, ce n'est pas un métier, c'est une manière de vivre. Une traversée sur un fil est une métaphore de la vie (...). Le funambule relie les choses vouées à être éloignées, c'est sa dimension mystique* ». Dans ce contexte en mouvement, l'enquête du terrain dévoile une figure de direction pouvant être rapprochée de celle du funambule. Cet artiste traverse sur un fil en tension, cherche à réaliser un exploit sans jamais s'arrêter au milieu du fil. Confronté à un environnement changeant, il s'aide d'un balancier pour ajuster son équilibre et poursuivre son projet. Finalement, sur son fil, il apprend l'humilité sous le regard soutenant et exalté de la foule.

Comme on le verra dans cette dernière partie, ces acrobaties artistiques reflètent les talents et les stratégies usitées par le directeur ou la directrice pour faire face aux changements de contexte. Cinq enjeux de direction sont approfondis dans les lignes qui suivent ; ils nourrissent des pistes de réflexion essentielles pour la pratique de direction.



³⁸ Selon les informations tirées de Wikipédia, Philippe PETIT est un est un funambule français. Il a réalisé de nombreuses traversées sur un fil tendu entre des monuments ou des sites mondialement connus, dont la plus célèbre remonte à 1974. Le 7 août 1974, il a réalisé une traversée illégale entre le sommet des deux tours du World Trade Center à New York. Cet événement a inspiré un film, *Man on Wire*, qui a reçu l'oscar du meilleur film documentaire en 2009.

TRAVERSER SUR LE FIL EN TENSION

Tel le funambule, le directeur se meut sur un fil, arrimé à chacune de ses extrémités à des dimensions espacées. Ce fil matérialise le lien entre des logiques contradictoires et pourtant coexistantes dans le milieu socio-éducatif et sanitaire. D'un côté du fil se dégage un esprit gestionnaire, il rappelle la réalité des enjeux financiers et invite à la rationalisation du travail ; à l'autre extrémité, des valeurs sociales et anthropologiques se révèlent, affirmant l'illusion et la volonté d'une société équitable qui s'appuie sur des valeurs symboliques. Une légitime résistance émane de la confrontation entre ces logiques, entre la réalité et l'illusion. Résistance parfois souple, parfois plus contractée, elle se répercute dans tous les cas sur le fil qui se met alors sous tension. Dans sa fonction de direction, le directeur fait le lien entre ces dimensions contradictoires, il ajuste son mouvement aux caractéristiques du fil sur lequel il traverse sans jamais rejoindre une extrémité ou l'autre. A la différence du funambule, il se tient quelque part sur le fil en tension.

Le directeur s'appuie sur des énergies qui se colorent différemment selon la tension qui existe entre le symbolique et le gestionnaire. Lorsque le fil garde de sa souplesse, l'art du directeur consiste à se mouvoir avec élégance et cohérence, peut-être aussi avec une certaine prudence. En effet, il ne peut pas exacerber sa tonicité au risque de se retrouver aux prises avec un fil réagissant fortement à ses mouvements et donc plus difficilement maîtrisable. Au contraire, lorsque la tension est forte, une énergie est reconduite sur le fil, le transforme en véritable tremplin, ce qui permet de faire grandir l'amplitude du mouvement pour dégager un potentiel d'innovation.

Le point de départ de cette étude repose sur une pression ressentie dans le cadre professionnel. Dans un contexte de rationalisation économique, elle met en exergue une tension qui paralyse la marge de manœuvre du professionnel du travail social dans les stratégies de développement reposant sur les valeurs symboliques du métier. **En réponse à ce malaise, la recherche donne un élément de réponse surprenant, mettant en évidence la nécessité de resituer la tension.** En effet, elle émane de la confrontation entre les injonctions du contexte et les valeurs symboliques et, contre toute attente, elle peut être apprivoisée comme une réelle opportunité dans la fonction de direction. Pour ce faire, le directeur s'extrait la tension pour la replacer dans le contexte sur lequel il se met en mouvement.

 **L'environnement conditionne le comportement stratégique de l'institution et, par là même, l'agir du directeur. Néanmoins, les tensions de l'environnement peuvent servir la marge de manœuvre. En d'autres termes, alors que de prime abord la tension pourrait entraîner l'inertie et paralyser les initiatives du directeur, elle se révèle comme une énergie mobilisable pour produire l'innovation. Pour ce faire, le directeur transforme sa perception de la tension pour s'en extraire et pouvoir ainsi se mettre en mouvement au moyen de l'énergie qu'elle dégage.** 

REPOUSSER LE COMPROMIS

Transformer la perception de la tension nécessite néanmoins des ressources importantes de la part du directeur et une attitude que l'on peut qualifier d'« originale ». Dans un premier temps, il doit pouvoir ressentir et investir la tension sans pour autant chercher à l'étouffer. En effet, lorsque la tension est dénouée, le compromis apparaît. Il réduit la tension par le résultat d'une lutte entre des acteurs qui, s'il apparaît trop tôt, s'accordent sur une amputation partielle et plus ou moins équitable de leurs revendications respectives. Dans ce contexte, et à ce stade de l'investissement de la tension, le compromis se présente alors comme une faiblesse ; il immobilise la construction des enjeux et mutile la réalité par un point d'accord superficiel et calculateur visant essentiellement à perdre un peu, pour perdre moins. **L'art du directeur consiste donc à repousser le compromis pour accueillir la tension et l'activer dans le but d'innover.** Lorsque la tension est accueillie favorablement, elle offre un fil solide sur lequel le directeur peut travailler et se mettre en mouvement avec les différents protagonistes. Tant que la tension persiste, ces partenaires s'interrogent, se confrontent aux différentes postures, mettent en exergue les points essentiels qui alimentent leurs logiques respectives. **Dans ce mouvement dialectique, ils élaborent les enjeux contradictoires et reformulent un intérêt commun.**

Le directeur se maintient dans un mouvement dynamique pour construire un équilibre avec les différents protagonistes. Pour ce faire, il résiste à la tentation de réduire la tension. En effet, dans cette confrontation et ces négociations, il est indispensable que la tension perdure, car une fois étouffée, un compromis apparaît, rendant l'équilibre statique.

En ce sens, l'art du directeur se révèle comme mettant en scène la tension non pas pour la dépasser ou la contrôler, mais pour cultiver un équilibre dynamique entre les différentes

dimensions en contradiction, refonder l'intérêt commun et alimenter des processus de changements négociés.

Le funambule traverse sur le fil reliant deux points espacés ; il ne trouvera pas de juste milieu où s'arrêter définitivement. Il avance ou recule, s'arrête un instant pour relancer son pas ; dans tous les cas, il se maintient en mouvement, sinon, tôt ou tard, il perdra pied et tombera du fil. Dans le même ordre d'idée, la recherche met en évidence que **le directeur doit repousser le compromis pour permettre le développement des enjeux contradictoires de la situation de changement. Cette stratégie est certes exigeante, mais elle est indispensable pour permettre une élaboration collective autour des enjeux en tension et redéfinir un intérêt commun entre les différents protagonistes. Ce n'est qu'à la suite de ce jeu dialectique que le compromis devient possible, car les protagonistes ont pu travailler la *composante subjective du changement*, se mettre d'accord sur l'effet désiré du changement et, par là même, refonder ce qui légitime et dirige le changement.** Dès lors, le compromis n'est plus une faiblesse mais il se réconcilie avec sa portée étymologique. Car dérivé du verbe latin *compromittere*, le compromis signifie « se promettre en même temps », alors que souvent il est réduit à son sens commun qui se décline davantage par « renoncer en même temps ».

S'AIDER DU BALANCIER

Expérimenter la tension et résister à sa réduction est un exercice complexe et risqué. De plus, à la différence du funambule qui a pour but de passer d'une extrémité à l'autre du fil, la figure du directeur *créateur* invite à résister à la tentation de rejoindre une extrémité du fil pour construire continuellement sur le fil. Placé au carrefour des forces agissantes, le directeur s'expose aux tensions et, pour tenir sa position, compose des stratégies d'ajustement en temps réel. Pour que le processus dialectique s'active et permette à ces dimensions contradictoires de s'enrichir mutuellement, le directeur doit pouvoir se tenir en équilibre dynamique au sein de ces pressions. Il use alors de son potentiel complexe pour ajuster ses mouvements et préserver sa posture. Pour ce faire, il s'aide d'un balancier, métaphore pour évoquer son capital de compétences, ses astuces et stratégies d'action.

La performance du funambule consiste à construire un équilibre dynamique dans lequel le mouvement se pose en prescription indispensable. Pour ce faire, le funambule ajuste son équilibre

par les mouvements du balancier. Il aide à garder le cap, à s'ajuster aux particularités de l'environnement et à diminuer la prise de risque. **La recherche met en évidence que le balancier du directeur se constitue dans son parcours singulier, non seulement dans sa dimension professionnelle, mais également dans son énergie personnelle.** Outillé par sa formation, par des techniques de management, mais aussi par ses intuitions, sa sensibilité, ses compétences et habilités issues de son expérience, de son capital humain, de sa trajectoire personnelle de vie, le directeur traverse sur le fil en s'affirmant dès lors comme acteur. Il ajuste subtilement ses stratégies à l'aide du balancier lui permettant ainsi d'user de son talent et de dégager sa marge de manœuvre.

Le balancier, cet ensemble d'habilités et de capacités du directeur, permet d'accéder à un espace de liberté dans lequel se joue avant tout un enjeu éthique et professionnel. En effet, le directeur pourrait traverser sur le fil et rejoindre l'autre extrémité avec pour seule attente de dépasser la tension. Agissant à la frontière entre liberté et contrainte, il a le choix d'entreprendre cette traversée avec un autre objectif. Dans le cadre du contexte en changement, le balancier aide et soutient le directeur ou la directrice pour ne pas se soumettre strictement aux contraintes du contexte et promouvoir la légitimité du travail social. **Il est dès lors nécessaire que les valeurs professionnelles soient profondément arrimées à une extrémité du fil, sans quoi le risque de dériver vers la logique gestionnaire apparaît fortement.** *« Ce qui fait ma particularité, c'est peut-être de ne pas être un directeur comme les autres. La plupart des directeurs viennent du monde administratif. Moi, je viens du monde pédagogique »* (HERMAN/ p.26/1091)

Traverser sur ce filin est un exercice inconfortable. *« Je vous rends attentif aussi que c'est un métier difficile, complexe et puis c'est un métier où il faut durer »* (MCPARTLAND/p. 21/984). La fonction de direction nécessite des prises de risque en flirtant avec des vertiges, en jouant d'une instabilité contrôlée pour alimenter le mouvement vers une société reposant sur des valeurs symboliques et pas uniquement administratives. Ce jeu d'inconfort aide le directeur à avoir conscience du danger pour mieux le maîtriser, à lutter contre une habitude pour continuer de croire dans ses illusions, à nourrir une vision institutionnelle en se décalant parfois d'une certaine réalité, à conscientiser la nécessaire posture de vigilance pour prévenir le glissement vers la dérive gestionnaire.

INTERROGER LA SOLITUDE RELATIVE DU DIRECTEUR

On entend fréquemment que les directeurs souffrent d'un sentiment de solitude. Leur fonction au sein de l'organisation les placerait en marge des équipes. Seuls sur le fil, ils agissent, en apparence, en solitaire. Pourtant, les témoignages recueillis dans le cadre de cette étude rappellent à quel point **la fonction de direction s'inscrit dans une logique intégrée et transversale à l'organisation**. D'un côté, le directeur se présente comme un **stratège pragmatique**. Ses observations, ses arguments se fondent sur les enjeux observés dans le quotidien professionnel. Il se peut que la fonction de direction ne lui donne plus un accès direct et régulier avec les partenaires du terrain, que la relation avec les bénéficiaires et leurs familles soient médiatisées par un tiers. Dans ce cas, le directeur organise un lien avec les équipes et les collaborateurs qui lui transmettent leurs expériences pratiques.

La recherche documentaire de cette étude met en évidence que le travail social est avant tout une discipline pragmatique qui a la particularité de construire ses objets. Sans cesse en mouvement et en transformation, il est primordial que le directeur connaisse les enjeux du terrain pour construire adéquatement les réaménagements des dispositifs et soutenir des missions institutionnelles reposant sur des valeurs professionnelles. **Si ce lien entre l'opérationnel et le stratégique se défait, le directeur risque d'agir en gestionnaire, perdant alors ses utopies directrices et l'énergie nécessaire pour créer et construire les prestations sur des paradigmes de travail social**.

D'un autre côté, **le directeur gagne à être encouragé par ses équipes, les bénéficiaires et les partenaires**. Être vu dans son travail, pour l'utilité ou pour la beauté des tâches réalisées, est indispensable. LIBOIS (2009) met en évidence l'importance de la reconnaissance au travail, allant jusqu'à dire que c'est la reconnaissance qui crée la performance. Cet adage vaut également pour la fonction de direction. Tel le funambule, le directeur qui entreprend la traversée d'un fil aura besoin d'être applaudi, encouragé à continuer, sinon, il sera tenté d'éviter la prise de risque d'un processus créatif pour rejoindre un bout du fil et, peut-être, se concentrer sur des logiques gestionnaires uniquement. *« C'est quand la structure se sclérose comme cela, qu'elle s'installe dans la routine, que les choses se font plutôt « bien » que « très bien » que [chez le directeur] le regard de l'administrateur, du management et de l'économiste, il revient. Si c'est pour faire QUE cela, y'a*

moyen d'économiser ! Quand on est face à une équipe qui est motivée, qui a des envies, qui change, qui réfléchit sur ses pratiques, qui met en place des activités nouvelles, qui a une bonne collaboration avec les familles, qui arrive à mobiliser les résidents autour du projet et ainsi de suite, là ça nous donne envie de trouver les moyens ! » (MEHLDAU/p. 19/790).

INSCRIRE LE CHANGEMENT AU NIVEAU DE L'ORGANISATION

Le funambule, même s'il s'entoure de partenaires, exerce une activité solitaire et désinscrite *a priori* d'une forme institutionnelle. En ce sens, la figure du directeur funambule en mouvement comporte une limite pour décrire la figure du directeur *créateur* face aux changements de contexte. **A la différence, du funambule, le directeur exerce une fonction au service d'une organisation. En ce sens, un dernier enjeu pour la pratique de direction nécessite d'aborder l'ancrage du directeur dans le système qu'il conduit.**

La sociologie des organisations et la cybernétique nous enseignent combien l'organisation est une entité complexe. Elle est constituée d'un ensemble d'éléments interdépendants et liés entre eux par des relations. Pourtant, si un changement touche un élément du système, il aura des répercussions sur les autres éléments, si bien que tout le système en sera modifié.

Ainsi, **la fonction de direction consiste à créer une vision, à mettre le processus de changement en cohérence, ceci en regard de la complexité du projet et de l'organisation dans laquelle le changement a lieu.** Le directeur ou la directrice a pour tâche de définir la direction de l'innovation et de produire le sens et la cohérence au changement de telle sorte qu'ils puissent être compris des collaborateurs et des bénéficiaires. Le directeur agit comme un fédérateur et un traducteur des différents enjeux en action dans le processus. En même temps, le projet et la cohérence auront été négociés et quittancés par l'instance décisionnelle de l'organisation qui se décline différemment selon le statut de l'institution. De plus, ce travail de direction s'inscrit non seulement dans l'environnement interne de l'institution, mais également dans son contexte externe, à savoir politique, législatif, réticulaire ou économique. **Une fois la cohérence posée et partagée, le directeur ou la directrice crée la dynamique, mobilise les partenaires, parfois aussi les confronte pour permettre la réalisation des lignes de changement et favoriser l'innovation.**

CONCLUSIONS - LÉGITIMER LE TRAVAIL SOCIAL

Les principes de rationalisation issus de la nouvelle gestion publique et des réformes légales en cours impactent sur les pratiques de direction et sur les modes de régulation institutionnelle. Une analyse de ce contexte en changement a été proposée dans la première partie de ce document. Une recherche documentaire et théorique a mis en évidence la situation de changement, les injonctions qui s'en dégagent et ses répercussions dans le domaine institutionnel du handicap dans le canton de Fribourg. Deuxième étape de cette étude, la démarche empirique a confirmé que les directeurs d'institutions de travail social dans le canton de Fribourg ressentent les impacts de ces changements.

Les changements se situent à différents niveaux. La cantonalisation des financements des institutions par la RPT engendre un rapprochement entre les prestataires et le financeur, redéfinissant, par là même, les rôles de chacun. Les marges de manœuvre des directeurs se redessinent entraînant des changements dans les modalités de régulation institutionnelle ; c'est, par exemple, le cas par les processus d'admission des bénéficiaires dans les institutions. Dans ce partenariat de proximité, se dévoilent également des espoirs qualitatifs de collaboration, mais aussi des incertitudes liées à la mise en place des nouveaux outils de planification et de participation.

Un deuxième niveau de changement concerne la dimension culturelle. De nouveaux concepts cantonaux sont adoptés ; ils reposent sur des conceptions anthropologiques en évolution et agissent sur la pratique institutionnelle. C'est, par exemple, le cas de l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée qui promeut l'intégration des enfants en situation de handicap dans les processus ordinaires. Ce niveau de changement rappelle la posture pragmatique des directeurs qui se retrouvent alors confrontés à une tension entre des valeurs idéologiques et une expérience du terrain qui montre la complexité et les obstacles au déploiement de ces changements culturels.

La pensée comptable qui anime les révisions successives de l'assurance-invalidité est évoquée comme un troisième niveau de changement ; leurs effets se font lourdement ressentir au niveau de la fonction de direction. Un changement de paradigme semble s'instaurer au sein de l'AI ; il

rationalise les conditions d'octroi des prestations, mettant en question les fondements sociaux de cette assurance. En effet, des conditions apparaissent ; elles soumettent l'octroi de la prestation en regard de prévisions de réussite du bénéficiaire dans le processus. Cependant, pour d'autres partenaires institutionnels, les changements en cours au niveau de l'AI représentent des opportunités importantes de développement institutionnel.

Finalement, un quatrième niveau de changement concerne l'organisation du travail par la stratification des métiers du social et par le développement technologique. La professionnalisation du travail social entraîne une diversification des fonctions professionnelles au sein des institutions, nécessitant alors une redéfinition des rôles et compétences de chacun-e au sein des équipes. Le développement technologique, même s'il apporte certaines améliorations, ne permet néanmoins pas de rationaliser les coûts, les métiers du social reposant essentiellement sur des compétences humaines irréductibles.

Ainsi, le contexte apparaît comme changeant et tumultueux. A l'origine de ces changements se dégage une volonté gestionnaire de rationaliser les dépenses du secteur public. De nouvelles logiques apparaissent, entraînant un déplacement des repères ce qui, par conséquent, nécessite de traverser certains deuils institutionnels. Les stratégies de direction pour faire face aux changements de contexte se déclinent dès lors sur quatre registres co-existants. L'étude révèle qu'elles se construisent au croisement de la perception que le directeur se fait du changement avec la perception qu'il cultive de sa posture de direction et de sa marge de manœuvre dans son environnement.

Aux figures du directeur *soumis*, *résistant* ou *composant*, se joint la figure inattendue du directeur *créateur* que la recherche a mis en évidence. En effet, le directeur ou la directrice se révèle dans de subtiles stratégies d'action lui permettant de dépasser ses inquiétudes, de déplacer sa perception du changement vers une opportunité et se mettre en action. Opérant comme un funambule en mouvement, le directeur construit des stratégies de direction lui permettant de dynamiser le contexte en changement en favorisant une confrontation constructives entre les logiques en présence. Repoussant le compromis pour permettre l'élaboration des enjeux du changement, il cultive un nécessaire mouvement dialectique qui va refonder l'intérêt commun sur lequel construire le changement. Pour ce faire, il traverse sur le fil en tension et mobilise l'énergie qui s'en dégage pour permettre aux partenaires et aux logiques antagonistes de se lier et s'enrichir.

La stratégie de direction face aux changements de contexte apparaît alors comme une stratégie d'acteur évoluant au sein d'un système complexe, mobilisant des capacités créatrices et permettant au travail social de poursuivre son processus de développement. Néanmoins, pour ce faire, le directeur se meut continuellement sur le fil sans jamais pouvoir rejoindre une de ses extrémités. Il se tient constamment entre l'illusion et la réalité, ce qui l'invite à nourrir une vision stratégique du travail social tout en menant son opérationnalisation au travers des moyens à disposition, voire à développer. Cette posture est exigeante et inconfortable, mais indispensable pour ne pas dériver vers une logique ou l'autre et étouffer le développement du champ des possibles.

En conclusions, si la recherche met en évidence d'étonnantes ressources d'adaptation développées par les directeurs et directrices d'institution pour faire face aux changements de contexte, il n'en demeure pas moins que de nouveaux paradigmes apparaissent dans les politiques sociales, laissant craindre, sans autre stratégie de prudence, un glissement des valeurs du travail social vers une logique plus gestionnaire. La posture du funambule n'est pas toujours confortable à tenir et, au vu de sa complexité, risque de se fragiliser sur le long terme. De ce fait, se pose la question de savoir comment agir pour préserver une légitimité du travail social ?

On l'a vu, discipline pragmatique et transdisciplinaire, le travail social rencontre des difficultés à se dire et à se livrer. Différents auteurs se sont penchés sur la question des missions complexes et mouvantes du travail social, mettant en évidence leurs transformations en fonction du développement de l'Etat. Aujourd'hui, sous l'influence de la nouvelle gestion publique, le travail social est menacé d'être rendu visible essentiellement par une dimension technique faisant ainsi disparaître ses enjeux professionnels, anthropologiques et éthiques. La situation est critique, car elle risque de réduire la portée symbolique du travail social pour le simplifier à des enjeux comptables.

Plus que jamais, il est donc essentiel de rappeler les missions du travail social et travailler sur sa légitimité. Pour ce faire, la recherche met en exergue l'importance de l'échange entre directeurs et directrices pour mieux saisir les enjeux du changement de contexte et énoncer les valeurs symboliques du travail social. Dans cet enjeu, l'étude rappelle également le rôle essentiel que jouent les organismes associatifs et faïtières dans le travail social. Ils fédèrent les professionnels et permettent de collectiviser l'intelligibilité du travail social. En ce sens, ils offrent au directeur un filet qui le protège. Cette protection est autant symbolique, dans le sens qu'elle aide à préserver des moments durant lesquels les changements de contexte peuvent être interrogés et partagés, les

pratiques réflexives s'actionnent pour continuer d'identifier les enjeux de pratiques quotidiennes chargées et pressées par le contexte. D'un autre côté, cette protection est également mécanique dans le sens où la force du collectif aide à ouvrir concrètement de nouvelles possibilités. *« Et là [La conférence des directeurs d'institution fribourgeoise pour les personnes handicapées et inadaptées], on a fait une réflexion aussi sur l'environnement et... on a dégagé une vision (...). L'idée étant que dans ce contexte en mutation - et il est différent selon le domaine dans lequel chaque directeur œuvre - c'était de voir qu'est-ce qui nous rassemblait »* (ARRIALE/p. 16/740).

Néanmoins, dans le contexte de la nouvelle gestion publique, la logique de la concurrence entre les établissements risque de venir fragiliser les liens entre ces organismes. En effet, on peut émettre l'hypothèse que, placés en concurrents face à l'Etat, les institutions pourraient être tentées de se désolidariser entre-elles. Pourtant, le contexte actuel dans lequel s'inscrit le travail social, invite les professionnels du travail social à collectiviser leur point de vue et leurs expériences singulières pour nourrir ensemble une meilleure lisibilité du travail social. *« Une revendication légitime est de pouvoir ouvertement aborder ces questions et collectivement de pouvoir mettre les intelligences ensemble pour recomposer des règles adaptées, orientées vers l'entente et la concorde. (...). Je reste convaincu qu'on ne peut pas rendre compte de l'action du travail social autrement qu'en respectant sa dimension irréductible, celle d'être d'abord une relation humaine qui peut, bien sûr, être soutenue par des échafaudages théoriques, techniques et économiques, mais qui refuse d'être mutilés par eux »* (CHALVERAT, 2011, p. 14).

Légitimer le travail social, à mon sens, relève d'une responsabilité de la direction. En effet, acteur stratégique œuvrant au service d'une organisation de travail social, le directeur a contact avec les décideurs et les financeurs ; il fait le lien entre les niveaux internes et externes de l'environnement. En ce sens, sa position au sein de l'organisation le privilégie pour communiquer son travail de production des connaissances empiriques sur les besoins réels des bénéficiaires. De plus, par un travail de symbolisation et de valorisation, il pourra faire apparaître les enjeux de société et la nécessité de répondre à ces besoins pour préserver la cohésion sociale. De la sorte, le directeur garantit la légitimité du travail social en arrimant son fil à des valeurs anthropologiques et symboliques qui traversent cette discipline professionnelle. Il rappelle les enjeux fondamentaux du travail social qui animent les missions institutionnelles et se préserve du risque d'une éventuelle dérive vers des logiques rationnelles, certes plus maîtrisables, mais pourtant mutilantes et dangereuses à terme.

DÉCLARATION

Je soussignée, Sabine CORZANI, déclare avoir accompli seule et sans aide extérieure non autorisée cette étude placée sous la direction de Monsieur Jean-Louis Korpès. Toutes les sources auxquelles j'ai eu recours ont été mentionnées dans le texte et référencées dans la bibliographie selon les codes de l'APA - American Psychological Association.

ANNEXE - GUIDELINE D'ENTRETIEN

ÉLÉMENTS PRÉALABLES

- Se présenter et remercier d'avoir accepté la rencontre
- Situer la démarche dans le cadre de mes études avec production d'un travail écrit
- Présenter le cadre général de l'étude

Le travail social est une discipline professionnelle qui évolue en fonction du contexte sociopolitique, culturel et financier dans lequel il s'inscrit. Ce dernier vit actuellement, dans le monde et en Suisse en particulier, passablement de changements à différents niveaux (législatif, financier, organisationnel). L'étude que j'entreprends dans le cadre de ma formation vise à appréhender les effets de ce changement au sein des établissements et plus spécialement auprès des directions. J'aimerais donc échanger avec vous sur votre expérience de directeur.

- Présenter les modalités d'enregistrement de la séance et fixer le timing
- Spécifier l'utilisation des résultats et négocier les éléments de confidentialité

INTERVIEW

AMORCE DE L'ENTRETIEN

J'ai évoqué dans la présentation de ma démarche le fait que le domaine du travail social et éducatif traverse une période de changements importants, pouvez-vous me dire comment vous la percevez depuis votre institution? Quels sont les aspects dans lesquels vous percevez le plus de changement en regard avec votre expérience? Comment les vivez-vous et comment agissez-vous ?

LES RELANCES POSSIBLES EN FONCTION DU DISCOURS DE LA PERSONNE

- L'impact au niveau des tâches principales dans la fonction de direction ?
 - en termes de management, organisationnel, technique, projets, financier
 - en termes d'opportunités
 - en termes de menaces
- La résonnance au niveau des valeurs, leur possible remise en question?
- En termes de réactions, la manière de se situer face à ces demandes externes?
- Les conséquences concrètes (autre que les tâches principales) de ces changements dans la fonction de direction ?
- L'analyse de ces changements pour l'institution, le personnel, les usagers?
- Le sentiment qui habite le directeur actuellement dans sa fonction ?
- Les ressources nécessaires pour dépasser les tourments de cette période ?

SUITE

- Remercier et recevoir un feed-back de la rencontre
- Demander les disponibilités à pouvoir revenir sur la séance par la suite
- Demander les disponibilités à mobiliser la personne si nécessaire dans le cadre d'un focus groupe.

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHIES

- AMIGUET, O. (2004). Des enjeux contradictoires aux tensions irréductibles : lutter contre la paralysie. In O. AMIGUET, C. ROGER JULIER. (Eds). *Les enjeux contradictoires dans le travail social : perspectives systémiques* (pp. 155-182). Ramonville Saint-Agne : Eres.
- CASTEL, R. (2005). Devenir de l'Etat providence et travail social. In J. ION (sous la dir. de). *Le travail social en débat(s)* (pp. 27-49). Paris : Editions la Découverte.
- CHAUVIÈRE, M. (1985). Essai de décomposition du travail social. In F. BAILLEAU, N. LEFAUCHEUR & V. PEYRE (sous la dir. de). *Lectures sociologiques du travail social* (pp. 160-174). Paris : Les Editions Ouvrières.
- CHAUVIÈRE, M. (2007). *Trop de gestion tue le social : essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte.
- CHAUVIÈRE, M. (2011). *L'intelligence sociale en danger : chemins de résistance et propositions*. Paris : La Découverte.
- COLLERETTE, P. & SCHNEIDER, R. (2010). *Le pilotage du changement. Une approche stratégique et pratique*. Québec : Presses universitaires du Québec.
- DAVET, P. (2011). *6^{ième} révision de l'assurance-invalidité : l'avenir pour les personnes souffrant de maladies psychiques*. Travail de diplôme réalisé dans le cadre de la formation DAS en assurances sociales à l'Université de Neuchâtel.
- DE GAULEJAC, V., TABOADA LÉONETTI, I. (dir.) (1994). *La lutte des places*. Paris : Desclée de Brouwer.
- DE GAULEJAC, V. (2011). *Le travail, les raisons de la colère*. Paris : Editions du Seuil.
- GIAUQUE, D. (2006). La nouvelle gestion publique en action : vers une bureaucratie libérale. In M.-D. PERROT, J.-N. DUPASQUIER, D. JOYE, J.-P. LERESCHE, G. RIST (sous la dir. de). *Ordres et*

désordres de l'esprit gestionnaire : où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ? (pp. 41-53). Lausanne : Editions Réalités Sociales.

- KAUFMANN, J.-C. (1996). *L'entretien compréhensif*. Paris : Nathan.
- LENOIR, R. (1989). Objet sociologique et problème social. In P. CHAMPAGNE, R. LENOIR, L. PINTO. *Initiation à la pratique sociologique* (pp.53-100). Paris : Dunod.
- MARTY, M.-O. (1979). Acteurs de l'ombre. In C. CHEVREUSE. *Pratiques inventives du travail social* (pp. 202-230). Paris : Les Editions Ouvrières.
- QUIVY, R., CAMPENHOUDT, L. V. (1995). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod.
- RIST, G., La nouvelle gestion publique peut-elle être sociale ? In M.-D. PERROT, J.-N. DUPASQUIER, D. JOYE, J.-P. LERESCHE, G. RIST (sous la dir. de). *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire : où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ?* (pp. 140-143). Lausanne : Editions Réalités Sociales.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*. Paris : Editions du Seuil.
- VERDES-LEROUX, J. (1978). Pouvoir et assistance : genèse et fonctions objectives du service social. In J. VERDES-LEROUX. *Le travail social dans l'action publique* (pp. 13-55). Paris : Editions de Minuit.

COURS ET CONFÉRENCES

- BONVIN, J.-M. (2009). *Politiques sociales* (Module Contextes sociopolitiques). Lausanne : HES-SO, Haute école de travail social.
- BREVIGLIERI, M. (2012). *Méthodologie du travail de master* (Module Travail de master). Lausanne : HES-SO, Haute école de travail social.
- BREVIGLIERI, M. (2012). *Anthropologie de l'usager du point de vue de l'institution* (Module Maîtrise des compétences professionnelles de direction). Lausanne : HES-SO, Haute école de travail social.

- CHAUVIÈRE, M. (2012). *Conférence du 23 février 2012 sur « Le travail social dans l'œil du cyclone néolibéral »*. Givisiez : HEF-TS, Haute école fribourgeoise de travail social.
- LIBOIS, J. (2009). *Analyse de l'activité* (Module Construction d'une identité professionnelle). Lausanne : HES-SO, Haute école de travail social.
- MALHERBE, M. (2012). *Accompagner le changement avec les équipes* (Module Approfondissements spécifiques aux actions de direction. Problématiques éducatives, sociales et socio sanitaires). Yverdon : HES-SO, Haute école de travail social.
- ROSSINI, S. (2011). *Conférence du 24 mars 2011 sur « la révision de l'assurance-invalidité : entre besoins sociaux et pensée comptable »*. Neuchâtel : Association neuchâteloise d'accueil et d'action psychiatrique.

ARTICLES ET PÉRIODIQUES

- BONASSI, S. (2007). Nouvelle péréquation financière : les changements dans le domaine social. *Sécurité sociale CHSS* 5, pp 243-247.
- BONVIN, E., BASTERRECHEA, L. & GUEx, P. (2009). Psychiatrie sous double contrainte. Enjeux de la planification en santé mentale. *Revue Médicale Suisse – 16 septembre 2009*, pp. 1837-1841. Récupéré de <http://revue.medhyg.ch>.
- BONSAK, C., BONVIN, E., CONUS, P., HOLZER, L., PACHE, F., SAHLI, C. & GUEx, P. (2009). Processus intégratifs et gouvernance clinique dans la psychiatrie institutionnelle. *Revue Médicale Suisse – 16 septembre 2009*, pp. 1822-1825. Récupéré de <http://revue.medhyg.ch>.
- CHALVERAT, C. (2011). Les nouveaux modes de gestions et leurs conséquences sur l'humain. *Actualités sociales* no35, pp 11-14.
- DELLEY, J.-D. (1997). Nouvelle gestion publique : quand l'Etat se donne les moyens de son action. In CETEL (Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives). *Nouvelle gestion publique : chances et limites d'une réforme de l'administration* (pp. 1-13). Genève. Récupéré de <http://www.unige.ch/droit/cetel/publications/travauxCETEL48.pdf>.

- DE VISSCHER, C., VARONE, F. (2004). La nouvelle gestion publique « en action ». In *Revue internationale de politique comparée*, (vol. 11, pp. 177-185). Récupéré de <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-2-page-177.htm>.
- TRANCHANT, M.-N. (2008). Philippe Petit, un funambule entre deux tours. Récupéré de <http://www.lefigaro.fr/cinema/2008/10/06/03002-20081006ARTFIG00358-philippe-petit-un-funambule-entre-deux-tours-.php>
- VAILLANCOURT, R. (2010). Réflexions autour de la perception du changement organisationnel. *Les Cahiers de l'Actif* - no 292/293, pp. 63-71. Récupéré de http://www.actif-online.com/fichiers/articles/art_vaillancourt_292_293.pdf.

BASES LÉGALES

- Convention numéro 102 de l'Organisation Internationale du Travail ; RS 0.831.102. Récupéré de http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_831_102, le 12 juillet 2012.
- Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI) ; RS 821.20. Récupéré de http://www.admin.ch/ch/f/rs/c831_20.html, le 12 juillet 2012.
- Loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons ; RS 613.1. Récupéré de <http://www.lexfind.ch/dtah/18508/FR/613.1.fr.pdf>, le 12 juillet 2012.
- Loi cantonale du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées ; ROF 834.1.2, récupéré de <http://www.lexfind.ch/dta/5398/3/834.1.2.pdf>, le 12 juillet 2012.
- Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 1987 de la loi cantonale du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées ; ROF 834.1.21, récupéré de <http://www.lexfind.ch/dta/5074/3/834.1.21.pdf>, le 12 juillet 2012.
- Arrêté fribourgeois du 19 décembre 2000 fixant la contribution aux frais des personnes prises en charge dans les institutions spécialisées ; ROF 834.1.261, récupéré de <http://www.lexfind.ch/dta/5507/FR/834.1.26.pdf>, le 12 juillet 2012.

- Message du 14 novembre 2011 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ; RS 01.074. Récupéré de <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/2155.pdf>, le 12 juillet 2012.
- Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) ; RS 151.3. Récupéré de http://www.admin.ch/ch/f/rs/151_3/index.html, le 14 juillet 2012.
- Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), RS 613.2. Récupéré de http://www.admin.ch/ch/f/rs/c613_2.html, le 12 juillet 2012.
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101. Récupéré de <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/101.fr.pdf>, le 12 juillet 2012.
- Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) ; RS 831.26, récupéré de <http://www.admin.ch/ch/f/rs/8/831.26.fr.pdf>, le 12 juillet 2012.
- Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub-FR) ; RSR 616.1, récupéré de <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/160?locale=fr>, le 12 juillet 2012.
- La loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement et le financement additionnel de l'AI, récupéré de <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2008/4759.pdf>, le 12 juillet 2012.



SUR LE FIL

SABINE CORZANI

